

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CÍNTIA DE SANTANA SOUZA

RESISTÊNCIA, JUSTIÇA AMBIENTAL E POLÍTICA PÚBLICA: URBANIZAÇÃO DE  
ÁREAS DE VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL CONSOLIDADAS EM  
CURITIBA, PR – VILA TORRES E VILA PAROLIN (1980-2014)

CURITIBA  
2016

CÍNTIA DE SANTANA SOUZA

RESISTÊNCIA, JUSTIÇA AMBIENTAL E POLÍTICA PÚBLICA: URBANIZAÇÃO DE  
ÁREAS DE VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL CONSOLIDADAS EM  
CURITIBA, PR – VILA TORRES E VILA PAROLIN (1980-2014)

Dissertação apresentada como requisito parcial à  
obtenção do grau de Mestre em Meio Ambiente e  
Desenvolvimento, no curso de Pós-Graduação em  
Meio Ambiente e Desenvolvimento, na linha de  
pesquisa Urbanização, Cidade e Ambiente Urbano  
da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cristina de Araújo Lima  
Coorientadores: Prof. Dr. Clóvis Ultramari e  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Natália Tavares de Azevedo

CURITIBA  
2016

---

S729r

Souza, Cíntia de Santana

Resistência, justiça ambiental e política pública: urbanização de áreas de vulnerabilidade socioambiental consolidadas em Curitiba, PR – Vila Torres e Vila Parolin (1980-2014) / Cíntia de Santana Souza. – Curitiba, 2016.

207f. . : il. [algumas color.] ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Agrárias, Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, 2016.

Orientadora: Cristina de Araújo Lima -- Co-orientadores: Clóvis Ultramari; Natália Tavares de Azevedo.

1.Urbanização - Favelas. 2. Política Habitacional. 3.Política ambiental. I. Universidade Federal do Paraná. II. Lima, Cristina de Araújo-. III. Ultramari, Clóvis. IV. Azevedo, Natália Tavares. V. Título.

CDD: 711.4

---



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento  
Rua dos Funcionários, 1540- Juvevê- CEP: 80035-050 Curitiba-Pr  
Fone (Fax) 41- 3350 5764 Fone 41- 3350 5849  
E-mail: [made@ufpr.br](mailto:made@ufpr.br) Home-Page: [www.ppgmade.ufpr.br](http://www.ppgmade.ufpr.br)

Ata da sessão pública da defesa de dissertação de mestrado para obtenção do grau de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento nº. 29. Aos trinta dias do mês de março dois mil e dezesseis, às 14h00 na Sede do Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná - Setor de Ciências Agrárias foram instalados os trabalhos da Banca Examinadora, constituída pelas professoras doutoras: Cristina de Araujo Lima (orientadora-UFPR), Patrícia Rodrigues Samora (PUC-Campinas), Rafaela Antunes Fortunato (UTFPR-PPGMADE), Natalia Tavares de Azevedo (UFPR-Litoral) para arguição da Dissertação de Mestrado apresentada pela candidata **Cintia de Santana Souza** intitulada **"RESISTÊNCIA, JUSTIÇA AMBIENTAL E POLÍTICA PÚBLICA: URBANIZAÇÃO DE ÁREAS DE VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL CONSOLIDADAS EM CURITIBA, PR – VILA TORRES E VILA PAROLIN (1980-2014)"**. A sessão foi presidida pela Professora Cristina de Araújo Lima. Foi concedida a palavra a mestranda conferindo-lhe 60 minutos para exposição de seu trabalho. Concluída a exposição, passou-se a arguição sendo concedida a palavra a cada um dos examinadores, para realização de suas respectivas arguições tendo a mestranda tempo para suas respostas. Na sequência, a Professora Presidente retomou a palavra para as considerações finais. A banca reunida sigilosamente decidiu pela Aprovação da candidata. Em seguida, a senhora Presidente declara aprovada a mestranda, que recebeu o título de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nada mais havendo a tratar encerra-se a presente sessão a qual será assinada pela Comissão Examinadora.

Curitiba, 30 de março de 2016.

Profª. Drª. Cristina de Araújo Lima *Cristina de Araújo Lima*

Profª. Drª. Patrícia Rodrigues Samora *PR Samora*

Profª. Drª. Rafaela Antunes Fortunato *Rafaela A. Fortunato*

Profª. Drª. Natalia Tavares de Azevedo *N. Tavares de Azevedo*

Aos meus amores:  
Sara, Sofia e Rogério.

## AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Profa. Dra. Cristina de Araújo Lima, pela confiança e apoio dispensados.

Aos meus coorientadores, Prof. Dr. Clóvis Ultramari e Profa. Dra. Natália Tavares de Azevedo, pelas valiosas contribuições ao longo do trabalho.

Ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento e aos professores que contribuíram para o aprendizado interdisciplinar.

À CAPES, pela bolsa ofertada.

Aos meus colegas e amigos do curso pelas conversas, reivindicações, momentos de desconcentração e partilha de conhecimento. Que as amizades perdurem.

À minha amiga Bianca, companheira de palavras e artigos, por todo o conhecimento compartilhado ao longo do curso.

À Irenilda Arruda, Presidente do Clube de Mães da Vila Torres, que não economizou esforços para me ajudar na pesquisa, e pela admiração do trabalho que ela desenvolve na Vila Torres.

Aos demais moradores e lideranças da Vila Torres, pela disposição em responder à pesquisa, contribuindo para o enriquecimento do trabalho.

Ao Edson Pereira Rodrigues, Presidente da Associação de Amigos e Moradores da Vila Parolin, pelo apoio na pesquisa e pela sua garra na busca por melhores condições de vida para os moradores da Vila Parolin.

Aos demais moradores e lideranças da Vila Parolin, pela disponibilidade em contribuir para a pesquisa nas entrevistas realizadas.

Aos técnicos da COHAB-CT, Débora Adriana Wille, Elaine Christina Haddad, Marco Aurélio Becker, Mary Magda Rodrigues Gomes, Priscila dos Santos Mandaji, Roberta Gehr Küster, Valter Rebelo e Vivian Troib, por todo o apoio durante a pesquisa, pela disponibilização de documentos, projetos e fotos, acompanhamento em vistoria nas áreas de estudo, e pelas demais informações e contribuições concedidas.

Aos colegas e amigos de trabalho, pelo aprendizado. Agradeço a todos em nome de duas pessoas muito importantes, Mara e Rui (*in memoriam*).

À minha mãe, Vilmar, por sempre incentivar o estudo e me ensinar a ser forte e perseverante.

Ao meu pai, João, por me ensinar que tudo na vida deve ser realizado com leveza e bom-humor.

Ao meu irmão, João Kleber, por me ensinar a paixão pelas políticas sociais e a me envolver com a luta pela diminuição das desigualdades sociais.

Aos familiares, amigos de São Paulo e de Curitiba, por todo o apoio, torcida, amizade e saudade.

Às minhas filhas, Sofia e Sara, minha razão de ser e de viver, por todos os beijos e abraços, pedidos de colo, demonstração de saudade e paciência pela minha ausência, durante toda a pesquisa.

Ao meu eterno amor, Rogério, por tudo. Pelo apoio para que voltasse aos estudos, por se sobrecarregar para que eu pudesse escrever, por ser esse exemplo de alegria, força e carinho, eu te amo!

No entanto, se não há um tema monolítico nem uma tendência unilateral na favela global, ainda assim há uma miríade de atos de resistência. Com efeito, o futuro da solidariedade humana depende da recusa combativa dos novos pobres urbanos a aceitar sua marginalidade terminal dentro do capitalismo global.

Mike Davis



## RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar as políticas públicas de urbanização de assentamentos irregulares de modo a verificar a capacidade dessas políticas de garantir o acesso à moradia e o direito à cidade a seus moradores e de minimizar os processos de vulnerabilidade socioambiental e segregação socioespacial. Para tanto, são investigadas as análises críticas dos principais estudiosos brasileiros do tema (BUENO, DENALDI, DESCHAMPS, FERREIRA, MARICATO e SILVA), com o intuito de compreender as potencialidades e limitações do Programa de Urbanização de Favelas. A problemática socioambiental urbana requer uma visão ampliada e uma abordagem interdisciplinar, com o propósito de congregar o planejamento urbano e questões socioambientais. Como estudo de caso, foram escolhidas duas áreas de vulnerabilidade socioambiental próximas à região central de Curitiba-PR: Vila Torres e Vila Parolin. A política habitacional de Curitiba, por meio da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT), tem, ao longo de sua trajetória, privilegiado a produção de novas unidades habitacionais, principalmente nas zonas periféricas da cidade. Nos últimos anos, os programas de regularização urbanística e fundiária ganharam expressão e requerem uma análise aprofundada de seus resultados. As metodologias para avaliação dos Programas de Urbanização de Favelas propostas por Bueno (2000) e Denaldi (2003) foram utilizadas como referências para efetuar uma análise qualitativa das intervenções realizadas nas duas áreas, no período compreendido entre 1980 e 2014. Com base nessa metodologia, foram propostos indicadores e parâmetros de habitabilidade; infraestrutura; infraestrutura urbana; integração urbana e ambiental; relação com outras ações e políticas promovidas pelo poder público nas áreas e participação popular para avaliar os resultados das urbanizações implantadas ou em andamento nos assentamentos estudados. É perceptível que, embora as políticas de urbanização e regularização fundiária possam garantir o acesso à moradia, com a permanência das famílias nos locais ocupados ou no seu entorno, ainda há muito a se avançar para que os processos de vulnerabilidade socioambiental e segregação socioespacial possam ser minimizados. Verifica-se, assim, que a morosidade na implantação dos projetos dificulta a sustentabilidade do Programa de Urbanização, uma vez que a intervenção não se consolida, prejudicando a manutenção dos serviços já implantados e o próprio comprometimento da comunidade, que se vê desestimulada com o fato do local receber um tratamento diferenciado do restante da cidade. No caso de Curitiba-PR, a experiência em manter a população no entorno, como a intervenção da Vila Parolin, não garante que as outras áreas irregulares da cidade recebam a mesma orientação. Tal ação não se consolidou enquanto política de habitação, por exemplo, na Vila Torres.

Palavras-chave: Política habitacional. Urbanização de favelas. Vulnerabilidade socioambiental. Segregação socioespacial. Vila Torres. Vila Parolin.

## ABSTRACT

The objective of this research is to analyze public policies on urbanization of irregular settlements in order to verify their capacity of guaranteeing to its inhabitants the access to housing and to the city as a whole and of mitigating the processes of social-environmental vulnerability and social-spatial segregation. To do so, we investigate the critical analyses of the main Brazilian researchers on the theme (BUENO, DENALDI, DESCHAMPS, FERREIRA, MARICATO and SILVA), aiming at comprehending the potentialities and limitations of the Program of Slums Urbanization. The social and environmental problem requires an extended vision and an interdisciplinary approach to the topic, so as to congregate urban planning and social-environmental issues. As case study, we selected two areas of social-environmental vulnerability near the central region of Curitiba: Vila Torres and Vila Parolin. Curitiba's housing policy, through its Company of Popular Housing (COHAB-CT), has privileged, throughout its history, the production of new housing units, especially in the city's peripheral areas. In recent years, the programs of urban and land legalization have gained importance and require a deep analysis regarding their results. The methodologies to evaluate the Program of Slums Urbanization proposed by Bueno (2000) and Denaldi (2003) were used as references to carry out a qualitative analysis of the interventions made in the two areas in the period between 1980 and 2014. Based on this methodology, we propose indicators and parameters to evaluate habitability, infrastructure, urban infrastructure, urban and environmental integration, relationship with other actions and policies promoted by the public power in the areas, and popular participation to evaluate the results of the urbanizations implanted or being implanted in the settlements studied. It is noticeable that, although the policies of urbanization and land legalization may guarantee housing access, with families being settled in the occupied places or their surroundings, there is still much to do so that the processes of social-environmental vulnerability and social-spatial segregation can be mitigated. We verify, thus, that the tardiness in implementing these projects hinders the sustainability of the Program of Urbanization, since the intervention is not consolidated, affecting the maintenance of services that have already been implemented and the compromising of the community itself, which is not stimulated by the fact that the place receives a different treatment when compared to the rest of the city. In the case of Curitiba-PR, the experience in keeping the population in surrounding areas, such as in Vila Parolin, does not guarantee that other irregular areas of the city will also receive the same orientation. Such action was not consolidated as a housing policy in Vila Torres, for example.

**Keywords:** Habitational policy. Slums urbanization. Social and environmental vulnerability. Social and spatial segregation. Vila Torres. Vila Parolin.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - LOCALIZAÇÃO DE CURITIBA E REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.....	94
FIGURA 2 – ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS URBANOS NOS MUNICÍPIOS DA RMC .....	98
FIGURA 3 – CURITIBA: ASSENTAMENTOS IRREGULARES DISTRIBUÍDOS POR BACIA HIDROGRÁFICA .....	99
FIGURA 4 – VILA TORRES E VILA PAROLIN: LOCALIZAÇÃO.....	102
FIGURA 5 – PRODUÇÃO DA COHAB-CURITIBA (1967 A 2006) .....	107
FIGURA 6 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL – DIMENSÃO RENDA (2010).....	109
FIGURA 7 – VILA TORRES E VILA PAROLIN: ÁREAS DE INUNDAÇÃO E ALAGAMENTO.....	113
FIGURA 8 - VILA TORRES ANTES DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO .....	117
FIGURA 9 - VILA TORRES: VILA DOS OFÍCIOS .....	118
FIGURA 10 – VILA TORRES: PROGRAMA COMUNIDADE EM CORES – FASE I - IMPLANTAÇÃO.....	120
FIGURA 11 – VILA TORRES: PROGRAMA COMUNIDADE EM CORES – FASE I - FACHADAS.....	120
FIGURA 12 – VILA TORRES: PROGRAMA COMUNIDADE EM CORES - FASE II - PROJETO DE INTERVENÇÃO – UNIDADES HABITACIONAIS.....	121
FIGURA 13 – VILA TORRES: PROGRAMA COMUNIDADE EM CORES - FASE II - PROJETO DE INTERVENÇÃO - INFRAESTRUTURA .....	121
FIGURA 14 – VILA TORRES: SETOR VILA PRADO - PROJETO DE INTERVENÇÃO.....	123
FIGURA 15 - VILA TORRES: MORADIAS PRECÁRIAS AO LONGO DO RIO BELÉM .....	125
FIGURA 16 - VILA TORRES: DEPÓSITO DE RESÍDUOS NAS MARGENS DO RIO BELÉM .....	125
Figura 17 - VILA TORRES: DENSIDADE DEMOGRÁFICA PRELIMINAR .....	134
FIGURA 18 - VILA TORRES: VIAS SEM CALÇAMENTO .....	137
FIGURA 19 - VILA TORRES: VIA QUE MARGEIA O RIO BELÉM .....	138

FIGURA 20 - VILA TORRES: PRAÇA SEM MANUTENÇÃO.....	138
FIGURA 21 - VILA TORRES: PAISAGISMO E CICLOVIA NA AVENIDA DAS TORRES.....	139
FIGURA 22 – VILA PAROLIN: MORADIAS NO ENTORNO .....	150
FIGURA 23 – VILA PAROLIN: MELHORIAS REALIZADAS NAS NOVAS UNIDADES .....	151
FIGURA 24 - VILA PAROLIN: ANTES DAS OBRAS DE URBANIZAÇÃO .....	152
FIGURA 25 - VILA PAROLIN: APÓS O INÍCIO DAS OBRAS DE URBANIZAÇÃO .....	152
FIGURA 26 - VILA PAROLIN: DEPÓSITO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NOS ESPAÇOS LIVRES .....	153
FIGURA 27 – VILA PAROLIN: PROPOSTA DE INTERVENÇÃO .....	156
FIGURA 28 - VILA PAROLIN: DENSIDADE DEMOGRÁFICA PRELIMINAR .....	168
FIGURA 29 - VILA PAROLIN: PRÉDIOS EM CONSTRUÇÃO DO MCMV .....	169
FIGURA 30 - VILA PAROLIN: TIPOLOGIA HABITACIONAL .....	170
FIGURA 31 - CONJUNTO BOX HOUSE.....	171
FIGURA 32 - VILLA VERDE COMPLEXO DE MORADIAS.....	171
FIGURA 33 - VILA PAROLIN: VIAS COM PAVIMENTAÇÃO INADEQUADA .....	174
FIGURA 34 - VILA PAROLIN: ÁREA DE LAZER .....	175
FIGURA 35 - VILA PAROLIN: QUADRA DE ESPORTES.....	175
FIGURA 36 - VILA PAROLIN: GALPÃO DE TRIAGEM .....	176
FIGURA 37 – VILA PAROLIN: RESÍDUOS SÓLIDOS DEPOSITADOS NAS PROXIMIDADES DO RIO VILA GUAIRA.....	178

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

QUADRO 1 – SÍNTESE DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITACIONAL.....	69
QUADRO 2 - INDICADORES E PARÂMETROS A SEREM APLICADOS NA VILA TORRES E VILA PAROLIN.....	92
QUADRO 3 - RESUMO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA VILA TORRES	124
QUADRO 4 – VILA TORRES: ENTREVISTA COM MORADORES E LIDERANÇAS .....	130
QUADRO 5 - VILA TORRES - SISTEMATIZAÇÃO DOS INDICADORES E PARÂMETROS .....	145
QUADRO 6 - RESUMO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA VILA PAROLIN .....	155
QUADRO 7 – VILA PAROLIN: ENTREVISTA COM MORADORES E LIDERANÇAS .....	162
QUADRO 8 - VILA PAROLIN - SISTEMATIZAÇÃO DOS INDICADORES E PARÂMETROS .....	182
QUADRO 9 - RESUMO DAS SEMELHANÇAS E DESSEMELEHANÇAS ENTRE A VILA TORRES E A VILA PAROLIN.....	186
QUADRO 10 – SÍNTESE COMPARATIVA DOS INDICADORES E PARÂMETROS DA VILA TORRES E VILA PAROLIN. ....	188
TABELA 1 – DOMICÍLIOS EM ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA NO FINAL DA DÉCADA DE 2000 E DOMICÍLIOS PARTICULARES EM 2010 NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA	96
TABELA 2 – ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NA RMC INTEGRADA (2003/ 2009) .....	97
TABELA 3 – OCUPAÇÕES IREGULARES EM CURITIBA .....	97
TABELA 4 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL – DIMENSÃO RENDA (2000/ 2010).....	110
TABELA 5 – VILA TORRES: IDHM - RENDA, LONGEVIDADE E EDUCAÇÃO (2000/ 2010) .....	126
TABELA 6 - VILA TORRES: RENDA, POBREZA E DESIGUALDADE (2000/ 2010) .....	127

TABELA 7 - VILA TORRES: VULNERABILIDADE SOCIAL (2000/ 2010) .....	127
TABELA 8 – VILA TORRES: SETORES CENSITÁRIOS DO IBGE (2010).....	133
TABELA 9 – VILA TORRES: MÉDIA DE MORADORES POR DOMICÍLIO OCUPADO .....	135
TABELA 10 – VILA TORRES: INDICADORES DE HABITAÇÃO (2000/ 2010).....	136
TABELA 11 – VILA PAROLIN: IDHM - RENDA, LONGEVIDADE E EDUCAÇÃO (2000/ 2010) .....	158
TABELA 12 - VILA PAROLIN: RENDA, POBREZA E DESIGUALDADE (2000/ 2010) .....	159
TABELA 13 - VILA PAROLIN: VULNERABILIDADE SOCIAL (2000/ 2010).....	159
TABELA 14 – VILA PAROLIN: SETORES CENSITÁRIOS DO IBGE (2010).....	167
TABELA 15 – VILA PAROLIN: MÉDIA DE MORADORES POR DOMICÍLIO OCUPADO .....	172
TABELA 16 – VILA PAROLIN: INDICADORES DE HABITAÇÃO (2000/ 2010).....	173

## LISTA DE SIGLAS

ABC	- Associação Brasileira de Companhias de Habitação
APA	- Área de Proteção Ambiental
APP	- Área de Preservação Permanente
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	- Banco Nacional de Habitação
CIC	- Cidade Industrial de Curitiba
CMEI	- Centro Municipal de Educação
CNUMAD	- Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CODESCO	- Companhia de Desenvolvimento de Comunidades
COHAB	- Companhia de Habitação
COHAB-CT	- Companhia de Habitação Popular de Curitiba
COPEL	- Companhia Paranaense de Energia Elétrica
CRAS	- Centro de Referência em Assistência Social
CURA	- Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada
FAT	- Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FMH	Fundo Municipal de Habitação
FMHIS	- Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FNHIS	- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FNRU	- Fórum Nacional de Reforma Urbana
IAB	- Instituto dos Arquitetos do Brasil
IAP	- Instituto de Aposentadoria e Pensões
IBGE	- Instituto Brasileiro de geografia e Estatística
IDHM	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPARDES	- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPUC	- Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba

## LISTA DE SIGLAS

LABHAB	- Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
MCMV	- Programa Minha Casa, Minha Vida
MNRU	- Movimento Nacional de Reforma Urbana
NUC	- Núcleo Urbano de Curitiba
OGU	- Orçamento Geral da União
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	- Programa de Arrendamento Residencial
PIIS	- Programa Integrado de Inclusão Social
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPI	- Projetos Prioritários de Investimentos
PREZEIS	- Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PROLIFURB	- Programa de Lotes Urbanizados
PROMORAR	- Programa de Erradicação de Subabitação
PSH	- Programa de Subsídio Habitacional
RMC	- Região Metropolitana de Curitiba
SAGMACS	- Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais
SANEPAR	- Companhia Estadual de Saneamento do Paraná
SEHIS	- Setor Especial de Interesse social
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SERFHAU	- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	- Sistema Financeiro de Habitação
SHRU	- Seminário de Habitação e Reforma Urbana
SNHIS	- Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UDH	- Unidades de Desenvolvimento Humano
ZEIS	- Zonas Especiais de Interesse Social



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	18
1.2 OBJETIVOS.....	21
1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	22
<b>2. A QUESTÃO AMBIENTAL, URBANA E HABITACIONAL.....</b>	<b>23</b>
2.1 A APROXIMAÇÃO ENTRE A QUESTÃO AMBIENTAL E URBANA .....	24
2.1.1 Vulnerabilidade socioambiental .....	30
2.2 MEIO AMBIENTE URBANO .....	34
2.2.1 Meio ambiente urbano, políticas públicas e instrumentos urbanísticos .....	34
2.2.2 Segregação socioespacial .....	41
2.3 HABITAÇÃO SOCIAL E O DIREITO À CIDADE.....	45
2.3.1 Habitação social e instrumentos para a regularização urbanística e fundiária.....	51
<b>3. POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITACIONAL (1930-2014).....</b>	<b>55</b>
3.1 PERÍODO VARGAS: PRIORIZAÇÃO DA HABITAÇÃO SOCIAL (1930-1964) .....	55
3.2 REGIME MILITAR: PRODUÇÃO HABITACIONAL EM LARGA ESCALA (1964-1986) .....	59
3.3 POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO INCIPIENTE (1986-2002) .....	61
3.4 GESTÃO HABITACIONAL E URBANA PARTICIPATIVA (2003-2014) .....	65
3.5 O FENÔMENO DAS FAVELAS NO BRASIL .....	70
3.5.1 Surgimento das favelas no Brasil e as primeiras experiências de urbanização de favelas.....	70
3.5.2 Programa de Urbanização de Favelas no Brasil.....	74
<b>4. ESTUDOS DE CASO: ÁREAS DE VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL CONSOLIDADAS EM CURITIBA-PR – VILA TORRES E VILA PAROLIN .....</b>	<b>85</b>
4.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	86
4.2 PROBLEMÁTICA SOCIOAMBIENTAL URBANA DE CURITIBA-PR .....	93
4.3 VILA TORRES E VILA PAROLIN E A POLÍTICA URBANA E HABITACIONAL DE CURITIBA .....	103
<b>5. ANÁLISE E RESULTADOS .....</b>	<b>115</b>
5.1 ESTUDO DE CASO 1: URBANIZAÇÃO DA VILA TORRES.....	116

5.1.1	Processo de Urbanização da Vila Torres.....	116
5.1.2	Caracterização socioeconômica da Vila Torres .....	126
5.1.3	Entrevistas .....	128
5.1.4	Indicadores e Parâmetros da Urbanização da Vila Torres.....	133
5.2	ESTUDO DE CASO 2: URBANIZAÇÃO DA VILA PAROLIN.....	145
5.2.1	Processo de Urbanização da Vila Parolin .....	145
5.2.2	Caracterização socioeconômica da Vila Parolin .....	157
5.2.3	Entrevistas .....	160
5.2.4	Indicadores e Parâmetros da Urbanização da Vila Parolin .....	166
5.3	SEMELHANÇAS E DESSEMELHANÇAS: URBANIZAÇÕES NA VILA TORRES, VILA PAROLIN, CURITIBA E RMC .....	182
5.3.1	Semelhanças e dessemelhanças: Vila Torres e Vila Parolin .....	183
5.3.2	Semelhanças e dessemelhanças: Vila Torres, Vila Parolin, Curitiba e RMC	188
<b>6.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>193</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>198</b>

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A problemática socioambiental urbana requer uma visão ampliada e interdisciplinar, de modo a enfrentar os problemas decorrentes de um desenvolvimento desigual, que aumenta a degradação do meio ambiente e acaba por atingir principalmente as famílias pobres e vulneráveis. Neste sentido, a implementação de políticas públicas que congreguem as temáticas ambiental, urbana, social e econômica, visando alcançar o desenvolvimento sustentável, são imprescindíveis para melhorar a qualidade de vidas dos habitantes das cidades, em harmonia com o meio ambiente (JACOBI, 2010).

Assim, a pesquisa aprofunda-se na política de urbanização de favelas, que busca agregar as políticas habitacionais e sociais às questões urbanas e ambientais, tendo em seu cerne a participação popular e a resistência urbana. Dessa forma, a urbanização será abordada como um meio para intervir no espaço urbano irregular, de forma a minimizar a degradação ambiental, atrelada à melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, garantindo o acesso à moradia e o direito à cidade.

A política de urbanização de favelas vem sendo aplicada desde a década de 1960, porém, nesse período, sua atuação era bastante limitada e convivia com uma política de erradicação de favelas, sobretudo após o início da ditadura militar, durante as décadas de 1960 e 1970. A política adotada pelo governo militar privilegiou a implantação de grandes conjuntos habitacionais nas áreas periféricas das cidades, sem que houvesse infraestrutura urbana, equipamentos e serviços existentes nessas regiões para atender a população, promovendo o espraiamento das cidades (BONDUKI, 2014).

Os movimentos sociais se organizaram entre os anos de 1970 e 1980, durante o período da redemocratização da política brasileira, e lutaram pelas bandeiras da reforma urbana (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011). A principal conquista se deu com a inclusão do Capítulo de Política Urbana na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). No entanto, a regulamentação só seria instituída

com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal no 10.257/ 2001) em 2001 (BRASIL, 2001).

Nos anos de 1980, alguns governos municipais e estaduais passaram a repensar a forma como o meio ambiente urbano era construído, em função do aumento do número de assentamentos irregulares, que ocupavam principalmente áreas de risco ou ambientalmente protegidas, e incorporaram nas suas gestões a urbanização de favelas. Os movimentos de habitação foram fundamentais nesse processo, principalmente para a realização de mutirões para a construção de unidades habitacionais. Nesse período, a intervenção era realizada de forma gradual e mantinha a configuração do assentamento, com poucas remoções e implantação de infraestrutura mínima (BUENO, 2000; DENALDI, 2003).

Posteriormente, na década de 1990, estados e municípios aprimoraram o Programa de Urbanização de Favelas, propondo ações que propiciem a incorporação do assentamento com o entorno e a cidade, por meio de adoção de políticas públicas integradas. Nesse sentido, a intervenção em áreas irregulares deixa de ser responsabilidade exclusiva dos órgãos envolvidos com a política habitacional, abrangendo setores responsáveis pelas políticas de saúde, educação, meio ambiente, emprego e renda. Nesse período, com o aumento das favelas e dos loteamentos informais, o Governo Federal incorpora a urbanização de favelas à política nacional (MARICATO, 1996; BUENO, 2000; DENALDI, 2003; BONDUKI, 2014).

A partir do final da década de 1990, muitos estudos foram desenvolvidos para aprimorar o Programa de Urbanização de Favelas, na tentativa de corrigir suas limitações e ampliar sua atuação, como as pesquisas efetuadas por Bueno (2000) e Denaldi (2003). Tais pesquisas embasam a metodologia aplicada nesta dissertação, bem como os indicadores e parâmetros propostos para analisar as intervenções.

Como estudo de caso, foram selecionadas duas áreas de vulnerabilidade socioambiental no município de Curitiba, PR. A Política Habitacional de Curitiba concentrou suas intervenções, ao longo das décadas, principalmente, nas áreas periféricas da cidade (SILVA, 2012; CARVALHO, 2014). No entanto, duas ocupações se mantiveram próximas à região central: Vila Torres e Vila Parolin.

Embora tenham ocorrido tentativas de remover essa população dos locais ocupados nas décadas de 1960 e 1970 (BOLETIM, 2006), a partir da década de 1980, a Prefeitura fez uma série de intervenções na Vila Torres, garantindo a

permanência de sua população por meio de políticas de regularização urbanística e fundiária. Na Vila Parolin, houve resistência da população em sair de uma região próxima ao centro, contudo, a área recebeu intervenções apenas a partir de 2007. Entretanto, apesar dos investimentos públicos, essas áreas ainda são consideradas de vulnerabilidade socioambiental, principalmente pelos aspectos de pobreza, violência e criminalidade e pela existência de domicílios precários, situados às margens do rio Belém ou seus afluentes, na sub-bacia do rio Belém (CURITIBA; COHAB-CT; IPPUC, 2007).

Os impactos que essas intervenções ocasionaram na vida de seus moradores são examinados, a fim de compreender de que forma os processos decorrentes de uma urbanização desigual, como a segregação socioespacial e a vulnerabilidade socioambiental, se conformam nessas áreas. Averigua-se ainda, o quanto os programas de urbanização, associados à regularização fundiária e outros programas ambientais, sociais e econômicos minimizam a ocorrência desses processos.

A investigação embasar-se-á em levantamentos realizados pelos órgãos públicos (Prefeitura de Curitiba, COHAB-CT e IPPUC) e institutos de pesquisa (IBGE, IPEA, PNUD, FJP e LABHAB), além da análise de diversos teóricos conceituados que estudam o Programa de Urbanização de Favelas e os processos de vulnerabilidade socioambiental e segregação socioespacial. Examina-se como o Programa vem sendo implantado nas duas áreas selecionadas para estudos de caso (Vila Torres e Vila Parolin), e o quanto a atuação da gestão pública de forma integrada pode interferir positivamente na redução desses processos.

A pesquisa pretende responder à seguinte questão:

Como o Programa de Urbanização de Favelas implantado pela COHAB-CT e integrado a outros órgãos públicos, pode garantir o acesso à moradia e o direito à cidade aos seus habitantes, contribuindo para a diminuição dos processos de vulnerabilidade socioambiental e segregação socioespacial?

## 1.2 OBJETIVOS

O objetivo principal da pesquisa é averiguar o quanto o Programa de Urbanização de Favelas, vinculado a ações integradas, pode garantir o acesso à moradia e o direito à cidade e auxiliar na diminuição dos processos de vulnerabilidade socioambiental e segregação socioespacial. Neste sentido, a investigação é feita a partir de análises críticas dos Programas de Urbanização de Favelas implantados em diversas cidades brasileiras e em Curitiba. De forma a aprofundar a questão, a pesquisa terá como foco principal a análise de políticas implantadas em Curitiba-PR em duas áreas próximas à região central (Vila Torres e Vila Parolin), no período compreendido entre 1980 e 2014.

Os objetivos específicos propostos para alcançar o objetivo principal almejam:

- (i) Compreender os alcances e limitações do Programa de Urbanização de Favelas a partir de análises críticas de experiências já implantadas e analisadas por diversos teóricos que se debruçaram na compreensão dessa temática;
- (ii) Verificar como o Programa de Urbanização de Favelas, por meio de recursos municipais, estaduais, federais e internacionais, vem sendo implantado pela COHAB-CT nas áreas próximas à região central de Curitiba (Vila Torres e Vila Parolin) entre os anos de 1980 e 2014;
- (iii) Investigar quais políticas públicas inclusivas (meio ambiente, trabalho e renda), além das intervenções urbanísticas e fundiárias, foram realizadas ou poderiam ser implantadas pelo poder público para amenizar os processos de vulnerabilidade socioambiental e segregação socioespacial nas áreas próximas à região central de Curitiba (Vila Torres e Vila Parolin).

### 1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação está estruturada em seis capítulos. O primeiro capítulo é a *introdução* e apresenta o *problema de pesquisa*, o *objetivo* principal e objetivos secundários e a *estrutura da dissertação*.

O segundo capítulo fundamenta a pesquisa, discorrendo sobre a problemática socioambiental urbana e aprofunda as questões ambiental, urbana e habitacional. O primeiro tópico discute a *aproximação entre a questão ambiental e urbana* e o conceito de *vulnerabilidade socioambiental*. O tópico seguinte debruça-se sobre o *meio ambiente urbano, as políticas públicas e os instrumentos urbanísticos*. Além disso, aprofunda-se o entendimento sobre o processo de *segregação socioespacial*. O último tópico é dedicado a compreender o conceito de *habitação social e o direito à cidade*, analisando os instrumentos para regularização urbanística e fundiária.

O terceiro capítulo traça um panorama da *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Habitacional* entre os anos de 1930 e 2014 ao averiguar como as políticas públicas interviram na produção de assentamentos informais e loteamentos irregulares. Neste capítulo também é abordado o *fenômeno das favelas no Brasil*, bem como o *Programa de Urbanização de Favelas*.

O quarto capítulo esclarece os *aspectos metodológicos* propostos para a pesquisa. A *problemática socioambiental urbana* de Curitiba-PR é abordada, bem como o entendimento sobre a *política urbana e habitacional de Curitiba-PR* e os núcleos estudados.

O quinto capítulo demonstra a *análise e resultados* dos estudos de caso, expondo os *processos de urbanização da Vila Torres e da Vila Parolin e suas caracterizações socioeconômicas*. Igualmente são apresentadas as *entrevistas* e os *indicadores e parâmetros* aplicados a esta pesquisa. Por fim, expõe-se uma análise sobre as *semelhanças e dessemelhanças* entre as urbanizações realizadas ou em andamento nas *áreas selecionadas, Curitiba e Região Metropolitana de Curitiba*.

O sexto e último capítulo manifesta as *considerações finais*.

Finalmente, são listadas as *referências* utilizadas na pesquisa.

## **2. A QUESTÃO AMBIENTAL, URBANA E HABITACIONAL**

A complexidade dos problemas atuais existentes nas cidades demanda uma transformação na forma de atuar no meio ambiente urbano. Somente com essa mudança de enfoque, a partir de um olhar ampliado e interdisciplinar que proponha alternativas sustentáveis, será possível construir cidades mais justas e democráticas. No entanto, segundo Rodrigues, “para haver interdisciplinaridade são necessárias rupturas teóricas com o paradigma dominante”. Ainda conforme a autora, a inserção de uma nova temática não é suficiente para que ocorra uma mudança paradigmática, é necessário romper ou modificar o “arcabouço teórico e metodológico” (RODRIGUES, 2014, p. 209). Portanto, a problemática socioambiental urbana demonstra que o espaço urbano, o meio ambiente e o social estão completamente imbricados e somente a partir desse entendimento é que as ações se tornarão mais contundentes.

Nessa perspectiva, o Programa de Urbanização de Favelas é o programa mais completo dentro da política habitacional, pois congrega as questões ambientais, urbanas e habitacionais, e se propõe a abranger a participação popular em todas as etapas. A urbanização atua em áreas que necessitam de uma ação integrada entre os diversos agentes públicos e a comunidade atingida, visando o acesso à moradia e o direito à cidade, e garantindo a preservação e recuperação ambiental dessas áreas e, caso necessário, de terrenos previstos para relocação. Além disso, processos complexos como a vulnerabilidade socioambiental e a segregação socioespacial tornam-se um desafio, pois interferem na efetividade e sustentabilidade das intervenções.

Assim, cada uma dessas temáticas (ambiental, urbana e habitacional) será esmiuçada, de forma a facilitar a sua compreensão. O entendimento do modo como essas questões se relacionam é extremamente necessário para que as políticas públicas sejam aprimoradas e possam, de fato, impactar a qualidade de vida dos cidadãos que habitam o meio ambiente urbano.



## 2.1 A APROXIMAÇÃO ENTRE A QUESTÃO AMBIENTAL E URBANA

A questão ambiental passa a ser discutida em meados da década de 1960, mas se torna um tema de relevância mundial principalmente na Conferência de Estocolmo (Suécia) em 1972. A partir de então é que os países desenvolvidos e em desenvolvimento discutem estratégias para compreender e atuar na crise ambiental. Esse encontro resultou no primeiro plano de ação global para o meio ambiente e na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) (CARDOSO, 2002; PIERRI, 2005).

O temor em relação ao aumento populacional, a degradação do meio ambiente, a crescente urbanização, tendo como consequência o aumento das favelas e a crescente pobreza, impulsionam os governos a discutirem esses problemas em escala mundial. Porém, os documentos decorrentes do compromisso assumido em Estocolmo praticamente não abordam a questão urbana. Segundo Cardoso (2002), há apenas uma referência no princípio 15<sup>1</sup> que incentiva o planejamento das cidades como solução para a problemática socioambiental urbana.

Ainda de acordo com o autor (CARDOSO, 2002, p. 53), “também os países pobres se voltaram para a criação de aparatos institucionais e legais tendo em vista o enfrentamento da crise ambiental”, impulsionados por organismos internacionais, que condicionaram o repasse de recursos à implementação de projetos de desenvolvimento e ações de redução de impactos ambientais. Nesse sentido, compreende-se que até aquele momento a discussão ambiental era debatida sem vinculação com a questão urbana.

De forma a abordar as questões urbanas, ocorre em 1976 em Vancouver (Canadá) a 1ª Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Assentamentos Humanos: Habitat I, tendo como documento resultante a “Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos”. Nesse documento foram traçadas recomendações para que os governos busquem estratégias locais e

---

<sup>1</sup> “Principle 15: Planning must be applied to human settlements and urbanization with a view to avoiding adverse effects on the environment and obtaining maximum social, economic and environmental benefits for all. In this respect projects which are designed for colonialist and racist domination must be abandoned.” In: The United Nations Conference on the Human Environment, 1972.

nacionais para atender as populações vulneráveis, com apoio de órgãos internacionais. A necessidade de priorizar o planejamento das ações é enfocada como forma de se atuar frente ao aumento populacional, o processo acelerado de urbanização e a degradação do meio ambiente (ANTONUCCI *et al.*, 2009).

Todavia, a luta para minimizar as injustiças sociais, de acordo com Porto-Gonçalves (2006), não pode ser confundida com a luta pela igualdade, ou seja, os padrões de crescimento e desenvolvimento dos países desenvolvidos não podem ser tomados como base para a diminuição da pobreza no mundo, em especial aos habitantes dos países em desenvolvimento.

De tal maneira, a terceira corrente ambientalista<sup>2</sup> – denominada de “justiça ambiental e o ecologismo dos pobres” - relaciona a luta pela preservação do meio ambiente à luta pela diminuição das desigualdades sociais. Somente a partir da década de 1980 foi identificada como uma corrente ambiental, pois o discurso utilizado pelos seus integrantes não era considerado de cunho ambiental (ALIER, 2014). Os movimentos que lutam pela justiça social podem ser incluídos nessa corrente, pois lutam para diminuir as desigualdades sociais e para que famílias que moram em situações de risco ou em áreas de preservação permanente tenham melhores condições de vida.

No Brasil, os movimentos sociais tiveram um papel de destaque durante o processo de redemocratização, no final da ditadura militar, entre meados de 1970 e início dos anos de 1980. Esses movimentos retomam a discussão sobre o “direito à cidade” e a política de reforma urbana, interrompida pelo Governo Militar em 1964 (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006).

De acordo com Cymbalista e Moreira, o processo de redemocratização situa “pela primeira vez na esfera nacional os segmentos populares como sujeito, e não como objeto ou mutuário da política – o que significa a transformação de um ator passivo em ator ativo nos processos de construção das políticas” (2006, p. 37). A principal vitória desse movimento, que constituiu o Fórum Nacional de Reforma

---

<sup>2</sup> Segundo Alier (2014, p. 21-39) a primeira corrente ambientalista é denominada de “o culto à vida silvestre” e busca a preservação e manutenção da natureza, apresentando grande preocupação com o crescimento populacional; a segunda é “o evangelho da ecoeficiência” e propõe uma relativização do desenvolvimento econômico através do desenvolvimento sustentável e do uso da tecnologia para que haja uma utilização adequada dos recursos naturais. A terceira corrente é a “justiça ambiental e o ecologismo dos pobres”, que surge de movimentos que atuam na diminuição dos conflitos ambientais e desigualdades sociais decorrentes do crescimento econômico.

Urbana (FNRU)<sup>3</sup>, é a inclusão do Capítulo de Política Urbana na Constituição Federal de 1988 e a sua regulamentação no Estatuto da Cidade em 2001 (Lei Federal no 10.257/ 2001).

Dessa forma, associar o movimento de justiça ambiental ao movimento de reforma urbana é oportuno, uma vez que suas lutas pela diminuição das desigualdades sociais e pela justiça social coincidem. Maricato (1996) observa que a segregação ambiental é uma das maiores manifestações da exclusão social, juntamente com a segregação espacial. A dificuldade em ter acesso ao saneamento ambiental (redes de abastecimento de água, drenagem urbana, coleta e tratamento de esgotamento sanitário e de resíduos sólidos), bem como a vulnerabilidade aos desastres ambientais, tais como desmoronamentos e enchentes, justificam a relação entre a luta ambiental e a luta por moradia.

Com o intuito de compreender e aprofundar essas questões, a pesquisa analisa dois assentamentos consolidados de baixa renda, cuja ocupação se formou no fundo de vale dos rios Belém e Vila Guaíra, na sub-bacia do rio Belém, e que apresentam processos de segregação ambiental e socioespacial, bem como de vulnerabilidade socioambiental. As intervenções realizadas e em andamento pelo poder público municipal e a possibilidade de melhoria das condições de vida dessa população são esmiuçadas, e o detalhamento deste estudo é apresentado no capítulo 5.

Na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em 1992, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) foi o responsável pelo documento brasileiro apresentado tendo como tema a questão ambiental nas metrópoles. Este documento, intitulado **Tratado sobre a questão urbana**: Por cidades, vilas e povoados justos, democráticos e sustentáveis, relaciona as más condições de vida da população aos problemas ambientais, decorrentes, principalmente, da inexistência de políticas públicas que possam minimizar os impactos causados pelo modelo de desenvolvimento urbano-industrial que só aumenta as desigualdades sociais e a pobreza (FÓRUM, 1992).

O **Tratado sobre a questão urbana** destaca a necessidade de integração entre as questões rurais, urbanas e ambientais associadas ao desenvolvimento

---

<sup>3</sup> O FNRU foi criado durante o período de democratização do Brasil e é um dos responsáveis pela incorporação do Capítulo relacionado à Política Urbana na Constituição Federal de 1988. É formado por diversas entidades brasileiras, agrupando movimentos sociais, de classe, organizações não governamentais e instituições de pesquisa defensoras do direito à cidade (SAULE JÚNIOR, 2005).

sustentável<sup>4</sup> com a finalidade de se atingir o bem-estar de todos em comunhão com a natureza. Um dos compromissos propostos no Tratado é “documentar e denunciar expulsões massivas de moradores de seus locais de moradia e demais violações relativas a deterioração ambiental e aos direitos de moradia” (FÓRUM, 1992, p. 4), que enfatiza a importância da questão habitacional e do direito à cidade para os movimentos sociais, a favor da permanência da população no local ocupado. Manter as famílias nas áreas ocupadas é uma diretriz da Política de Urbanização de Favelas. Nos casos onde não é possível atender esta diretriz, as famílias devem ser relocadas para áreas próximas e dotadas de saneamento ambiental e infraestrutura urbana.

Em relação à temática urbana e ambiental, a Agenda 21<sup>5</sup> propôs uma parceria global para tratar de problemas como a degradação ambiental e a pobreza por meio do desenvolvimento sustentável. Segundo Cardoso (2002, p. 55), a questão urbana é incluída no Capítulo 7 da Agenda 21

(...) na discussão sobre a necessidade de melhoria da qualidade de vida nos países pobres, por meio do enfrentamento do problema da pobreza e de intervenções públicas que possam melhorar as condições de vida nos assentamentos populares.

Esse enfoque se aproxima da questão central desta pesquisa no que diz respeito à necessidade do poder público em garantir o acesso à moradia e o direito à cidade, bem como investir na qualidade de vida de moradores pobres de assentamentos, dando prioridade à política de habitação, em consonância com as políticas urbanas e socioambientais.

De acordo com Pierri (2005), a Conferência Rio 92, em alguns aspectos, pode ser considerada como um retrocesso em relação à Conferência de 1972, apontando para os limites sociais na busca pelo desenvolvimento sustentável. Não houve avanço nas pautas propostas para as questões ambientais e ainda se inviabilizou a ajuda financeira dos países ricos aos países pobres. Os países desenvolvidos

---

<sup>4</sup> O desenvolvimento sustentável é proposto no Relatório Brundtland ou “Nosso Futuro Comum” de 1987 e propõe um novo conceito de desenvolvimento que alia o desenvolvimento econômico, à preservação ambiental e ao desenvolvimento social (CARDOSO, 2002).

<sup>5</sup> A Agenda 21 foi um programa proposto e aceito na Conferência Rio 92, que seguiu os princípios do Relatório Brundtland de 1987 para a construção de cidades sustentáveis. A Agenda 21 brasileira foi elaborada entre 1999 e 2000 (CARDOSO, 2002).

defenderam a liberdade em utilizar os recursos ambientais e não se dispuseram a apoiar os países em desenvolvimento na recuperação ambiental.

Dando prosseguimento às discussões ocorridas na Rio 92, acontece em 1996 a Conferência Habitat II na cidade de Istambul (Turquia). Maricato destaca como pontos de convergência entre as duas conferências a ampla participação de organizações não governamentais e enfatiza que os principais temas abordados foram a “descentralização e fortalecimento do poder local; cogestão ou parcerias com entidades sociais, participação da sociedade; sustentabilidade e qualidade ambiental e combate à pobreza e ao desemprego” (2013, p. 169).

Mantem-se, portanto, a discussão sobre sustentabilidade, agregada à necessidade de qualidade de vida, enfocando mais uma vez o fortalecimento da gestão pública local. Essa ênfase foi demonstrada principalmente pelo espaço dado à apresentação de “boas práticas”. Experiências positivas realizadas pelos poderes locais foram selecionadas previamente pela comissão da ONU para serem expostas na Conferência (MARICATO, 2013). Quatro experiências brasileiras foram selecionadas por um Comitê Internacional para compor um CD-ROM do Habitat II: o orçamento participativo de Porto Alegre; o Programa *Cearah* Periferia de Fortaleza; o Programa de atendimento à criança de Santos e; o Saneamento Ambiental de Jaboatão (ROLNIK; SAULE JÚNIOR, 1996).

O Governo brasileiro aproveitou este momento para lançar um processo de seleção das Práticas Bem-Sucedidas organizado pela Secretaria de Política Urbana (Sepurb) do Ministério de Planejamento e Orçamento. Essa seleção foi importante para divulgar projetos bem-sucedidos, que, de outro modo, não seriam conhecidos pelos gestores municipais e especialistas. Ao todo, dezoito projetos foram indicados pelo Brasil para compor a seleção internacional, entre eles, experiências de urbanização de favelas em Belo Horizonte, São Paulo e Diadema (BONDUKI, 1996; ANTONUCCI *et al.*, 2009).

Em 2002, ocorreu em Joanesburgo a Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), que objetivava o fortalecimento de compromissos assumidos anteriormente por todos os países, principalmente sobre a Agenda 21, e a identificação de novas prioridades ocorridas a partir de 1992. Nesse sentido, dois documentos importantes foram assinados: uma declaração política compondo os compromissos assumidos e os encaminhamentos para implementação do desenvolvimento sustentável; e um plano de ação, que indica as metas e ações que

deverão ser seguidas para adoção dos compromissos adotados pelos países. Uma das recomendações do Plano de Ação para o combate à pobreza é a diretriz para que até 2020 ocorra a melhoria da qualidade de vida de no mínimo cem milhões de moradores de favelas, em concordância com o projeto “Cidade Sem Favelas” (MARTINS JURAS, 2002).

A Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada em 2012 no Rio de Janeiro não apresentou grandes avanços em relação à Rio 92, mas em sua pauta foram mantidas as discussões sobre a sustentabilidade (GUIMARÃES; FONTOURA, 2012). De fato, o desenvolvimento sustentável se mantém como um caminho para tentar reduzir o desenvolvimento perverso e desenfreado das economias e a crescente pobreza mundial<sup>6</sup>. Guimarães e Fontoura (2012, p. 33) fazem um alerta para a possibilidade do desenvolvimento sustentável não se concretizar,

(...) o fracasso em promover o desenvolvimento sustentável só pode levar à perpetuação das encruzilhadas atuais de degradação ambiental, pobreza, desigualdade, consumismo e alienação cultural e política. Cedo ou tarde, todos terão de pagar o preço de irresponsabilidade social e ambiental.

De fato, se ações includentes não foram implementadas e consolidadas, a tendência é que a pobreza e a desigualdade social só aumentem. Nesse sentido, no Brasil, a importância de se implementar políticas públicas para minimizar a problemática socioambiental urbana, com a integração das políticas habitacionais e de saneamento ambiental é um passo fundamental para o enfrentamento da cidade ilegal. No caso de Curitiba, o projeto de urbanização em andamento na Vila Parolin busca integrar os diferentes órgãos, por meio do Programa Projetos Prioritários de Investimentos - Intervenções em Favelas do Governo Federal, implantado pela COHAB-CT. Outras políticas federais são apresentadas no Capítulo 3.

Para Piketty (2014, p. 367), são muitas as dificuldades para que a desigualdade social possa ser minimizada:

É ilusório pensar que existem, na estrutura de crescimento moderno, ou nas leis da economia de mercado, forças de convergência que conduzam naturalmente a uma redução da desigualdade da riqueza ou a uma estabilização harmoniosa.

---

<sup>6</sup> De acordo com Sachs (2008), para que se reduza a pobreza é necessário que haja harmonia e sincronidade entre as cinco dimensões ou pilares do desenvolvimento sustentável: social; ambiental; territorial; econômico e político.

Assim, o caminho proposto por Milton Santos (2001), Porto-Gonçalves (2006) e Sachs (2008) para que o fortalecimento dos conceitos de solidariedade, cidadania e equidade modifiquem ou enfrentem os problemas ocasionados por esse desenvolvimento desigual, apresenta-se como uma alternativa. O desenvolvimento desigual, agravado pela globalização, tem como intrínseco a si a vulnerabilidade socioambiental. Neste sentido, os mais pobres sofrem mais com as mudanças ocorridas no meio ambiente.

Acrescenta-se a isso a necessidade de aproximação entre as questões urbanas e ambientais de modo a enfrentar os problemas decorrentes do desenvolvimento desigual, que atinge, principalmente, as famílias pobres e vulneráveis, pois, como observa Acserald (2009, p. 50), “a raiz da degradação do meio ambiente seria a mesma da desigualdade social”. Além disso, o desenvolvimento desigual faz recair sobre as cidades um problema associado à degradação socioambiental como algo muito mais difícil de ser solucionado, o que requer a conjunção de forças para o enfrentamento da problemática socioambiental urbana.

### 2.1.1 Vulnerabilidade socioambiental

A vulnerabilidade pode ser compreendida como um processo que associa a dinâmica social e as condições ambientais. A noção de vulnerabilidade social não é um assunto consolidado dentro da temática população e desenvolvimento porque recebe diferentes abordagens e parâmetros para sua verificação (DESCHAMPS 2008). Fatores como situação de pobreza, condição social, aspectos econômicos e demográficos e infraestrutura podem servir de balizadores para averiguar-se essa condição (MENDONÇA, 2004a; DESCHAMPS, 2008).

Segundo Deschamps (2004), a vulnerabilidade ambiental pode ser verificada nos “espaços concentradores de populações socialmente vulneráveis, vinculados a processos de segregação ambiental, onde se apresenta uma distribuição desigual do dano ambiental”, assim, o processo de vulnerabilidade socioambiental pode ser identificado nos espaços onde há a ocorrência de problemas sociais e ambientais. Ou seja, o fato dos espaços destinados aos mais pobres serem normalmente áreas

ambientalmente protegidas, e muitas vezes apresentarem situação de risco, denota a existência deste processo.

Vulnerabilidade e risco se associam, pois o estado de fragilidade, ou predisposição a determinada situação, gera uma condição de risco (DESCHAMPS, 2008). De acordo com Deschamps, há três formas para que uma situação prejudicial possa ocorrer:

(...) um evento potencialmente adverso, ou seja, um risco, que pode ser exógeno ou endógeno; incapacidade de responder positivamente diante de tal contingência; e impossibilidade para adaptar-se ao novo cenário gerado pela materialização do risco (2008, p. 194).

Assim, a vulnerabilidade socioambiental pode ser verificada pela predisposição encontrada nos grupos sociais mais pobres, pelo fato de estarem mais sujeitos diante da ocorrência de eventos ambientais e pela incapacidade desses mesmos grupos responderem a essas ocorrências (MENDONÇA, 2004a; DESCHAMPS, 2008). Podem ser destacadas como condição de vulnerabilidade socioambiental situações encontradas em áreas sujeitas a inundações e desmoronamentos ocupadas por populações de baixa renda.

A pesquisa enfoca a vulnerabilidade de famílias moradoras de áreas inundáveis, uma vez que os dois estudos de caso (Vila Torres e Vila Parolin) estão inseridos na sub-bacia do rio Belém, e possuem moradias precárias margeando o rio Belém ou seus afluentes (CURITIBA; COHAB-CT; IPPUC, 2007). Essas áreas recebem investimentos de órgãos públicos para que ocorra a eliminação das situações de risco. A intervenção em andamento na Vila Parolin, removeu moradias precárias nas margens do rio Vila Guáira e as relocou para áreas do entorno do assentamento. No caso da Vila Torres, o setor denominado “Vila Prado” prevê a remoção das moradias precárias situadas ao longo do rio Belém, que serão remanejadas para unidades habitacionais na própria área ou em loteamento em outro bairro, conforme relatado no Capítulo 5.

Para Beck (2013, p. 42), “as possibilidades e capacidades de lidar com situações de risco, de contorná-las ou compensá-las, acabam sendo desigualmente distribuídas entre distintas camadas de renda e educação”. Entende-se, com isso, que as camadas de renda mais baixa, além de mais vulneráveis, têm menos possibilidades de responder ativamente a essas situações e necessitam que os



órgãos públicos intervenham de modo a minimizar a ocorrência de situações de risco ou de vulnerabilidade.

O autor adverte que o “núcleo da consciência de risco não está no presente e sim no *futuro*” e propõe que sejamos “ativos hoje para evitar e mitigar problemas ou crises do amanhã ou do depois de amanhã, para tomar precauções em relação a eles – ou então justamente não” (BECK, 2013, p. 40, grifo do autor). A ação sugerida pelo autor pode ser entendida como a aplicação de políticas públicas que possam minimizar os processos de vulnerabilidade socioambiental, bem como os processos de segregação urbana, uma vez que a ocupação em áreas de risco se associa a situações em que também há dificuldade de acesso ou ausência de infraestrutura urbana nos núcleos ocupados por famílias pobres, configurando uma situação de injustiça ambiental.

Os movimentos pela justiça ambiental, segundo Acserald (2002), alertam que a degradação do meio ambiente e a desigualdade social se relacionam com a chamada injustiça social, a partir da relação evidente entre a desigualdade e a exposição aos riscos ambientais. De acordo com esses “sujeitos sociais”, a superação da desigualdade ambiental e os princípios de justiça ambiental não serão promovidos pelo mercado. A injustiça social só poderá ser combatida por meio da democratização através da organização da sociedade.

A condição ambiental da cidade é determinada em grande parte pela forma como os riscos urbanos se relacionam com a forma como o espaço é ocupado, o que pode gerar problemas socioambientais urbanos de difícil solução para a atuação do poder público nas áreas mais necessitadas (JACOBI, 2010).

De acordo com Mendonça (2004a, p. 142), faz-se necessária uma ampla visão dos problemas socioambientais urbanos, considerando-se no estudo das mudanças bruscas da natureza e do meio ambiente igualmente “o envolvimento da análise socioeconômica, cultural e política da sociedade face aos riscos urbanos”.

Assim, pode-se supor que o processo de vulnerabilidade socioambiental está diretamente relacionado à condição de vida da população e se relaciona com a forma como o meio ambiente urbano é construído, e os locais destinados aos mais pobres frente à ineficiência do poder público de prover essa população e preservar o meio ambiente. Diante disso, existe uma clara diferenciação entre a forma de governar a cidade formal e a cidade informal (MARICATO, 1996; MENDONÇA, 2004a).

A cidade informal se caracteriza pela carência de saneamento ambiental, infraestrutura urbana, equipamentos públicos e serviços, associada à ilegalidade de ocupação do solo e pela ineficiência de investimentos do poder público. Na maioria das vezes, a cidade informal está localizada na periferia das cidades, todavia, também pode ser identificada nas regiões centrais. Além disso, quando existem investimentos nesses espaços, a manutenção é feita de forma precária, diferindo da manutenção oferecida à cidade formal ou cidade legal (MARICATO, 2011; 2013). Segundo Maricato, “o espaço urbano da moradia precária inclui as várias formas de provisão da moradia pobre: casas inacabadas, insalubres, congestionadas, localizadas (...) em áreas de risco geotécnico ou sujeitas a enchentes” (2011, p. 105).

Portanto, a condição de habitabilidade também pode ser utilizada como parâmetro para averiguar a condição de vulnerabilidade socioambiental, bem como a situação de propriedade do imóvel. Exemplificam-se os casos onde a moradia está situada em assentamento irregular ou em área não passível de regularização por ser considerada área de preservação permanente (APP). As duas áreas, objetos da pesquisa, apresentam situação de irregularidade fundiária. A Vila Torres é quase integralmente regularizada, porém o setor “Vila Prado” ainda está em processo de regularização. O restante da área foi regularizado nas décadas de 1980 e 1990. Todo o assentamento da Vila Parolin está em processo de regularização.

Assim, a vulnerabilidade socioambiental será analisada nos dois núcleos citados, averiguando-se a existência de risco e ocupação em áreas protegidas ambientalmente, ocorrência de inundação, infraestrutura, habitabilidade, pobreza e condição social. Como destacado, essas condições coexistem nos dois assentamentos, que passam por um processo de urbanização e regularização. A efetividade das intervenções promovidas pelo poder público é analisada no Capítulo 5.

## 2.2 MEIO AMBIENTE URBANO

### 2.2.1 Meio ambiente urbano, políticas públicas e instrumentos urbanísticos

A complexidade do ambiente urbano requer uma visão integrada para sua real compreensão e para as necessárias intervenções no ambiente degradado. Mendonça (2004b, p. 13) observa que há “na modernidade, tanto uma depredação da natureza quanto o despertar da consciência para a intervenção racional ou planejada na alteração/ construção do ambiente urbano”.

O meio ambiente urbano pode ser entendido como a interação entre o homem e a natureza, ou seja, a inter-relação existente na organização e dinâmica entre a sociedade e a natureza. Com isso, há a necessidade de se incorporar a discussão ambiental à urbana, considerando “todos os elementos componentes do meio biótico, abiótico e social” (MENDONÇA, 2004b, p. 13).

De acordo com Castells (2014, p. 268, grifo do autor), o aspecto mais significativo da ideologia do meio ambiente urbano e as relações entre o homem e a natureza é “esta *naturalização das contradições sociais*, esta redução da história humana com uma relação direta entre o Homem enquanto realidade eterna e *indiferenciada* e a Natureza, enquanto recursos que preexiste a ele”.

Tal contradição se expressa na desigualdade social e na segregação ambiental, uma vez que o espaço ocupado pelos mais pobres, muitas vezes, é protegido ambientalmente e, mesmo assim, é o espaço a eles ofertado pela ineficiência do poder público em oferecer oportunidades à classe social de baixa renda.

As áreas selecionadas para estudo de caso - Vila Torres e a Vila Parolin – se formaram e se consolidaram no fundo de vale do rio Belém e rio Vila Guaíra, respectivamente. De diferentes formas, esses núcleos se conformaram no local ao longo das décadas, quer seja pela resistência de seus moradores, mesmo com as tentativas de retirá-los do local, quer seja pela incapacidade do poder público em atender essa população de forma adequada em locais sem restrição ambiental (BOLETIM, 2006; CURITIBA; COHAB-CT; IPPUC, 2007; COHAB; CURITIBA, 2007).

A resistência dos moradores das duas áreas pode ser percebida, de acordo com Elias (1994), como a força da mudança dos processos sociais e da necessidade de se fixar em determinado local. Essa oposição pode, ou não, modificar a dinâmica social existente, de forma lenta ou ágil, considerando que nem sempre é possível conquistar o êxito. Sayad pondera que

É necessário também compreendê-los como as últimas manifestações de resistência que esta fração da população, que teve acesso tardio à casa individual com a qual ela, sem dúvida, vinha sonhando há longo tempo, assim que em todo o espaço (geográfico e social) que lhe está associado, espaço sobre o qual ela projetou todas as suas aspirações e suas esperanças de promoção social, na qual ela investiu e da qual se investiu, está levada a opor-se ao processo de decadência, de desvalorização, de desqualificação na qual ela teme estar presa (2008, p. 35-36).

Nos dois assentamentos o êxito foi alcançado com a garantia da permanência de seus moradores a partir do processo de regularização urbanística e fundiária. Na Vila Torres, os moradores puderam ter a certeza da permanência já na década de 1980. Na Vila Parolin, esse processo foi mais conturbado e moroso.

Em prol dos grupos sociais excluídos, Lefebvre propõe que seja realizado “um programa político de reforma urbana” uma vez que “apenas a força social capaz de (...) investir a si mesma no urbano, no decorrer de uma longa experiência política, pode se encarregar da realização do programa referente à sociedade urbana” (2013, p. 115). Ainda de acordo com o autor, o espaço urbano deve ser destinado “aos ‘usuários’ e não aos especuladores, aos promotores capitalistas, aos planos dos técnicos, é uma versão justa, porém enfraquecida dessa verdade” (LEFEBVRE, 2013, p. 127).

Os grupos a que Lefebvre se refere são os agentes sociais responsáveis pelas modificações presentes no espaço urbano e não podem ser dissociados do processo de formação socioespacial capitalista (CORRÊA, 2014). De acordo com Corrêa (2014, p. 44), “os agentes sociais são quase sempre os mesmos de outras proposições. São eles os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos”.

Portanto, encontram-se presentes no meio ambiente urbano os agentes sociais que transformam o espaço de forma mais predatória, impulsionados por uma nova dinâmica das cidades, resultante de um processo de industrialização e urbanização acelerados, os agentes sociais representados pelos mais pobres e

excluídos e os agentes que regulam e planejam o espaço, de forma a qualificá-lo. Entretanto, o poder público deveria qualificar todo o espaço presente na cidade, porém, há uma diferenciação totalmente visível na qualificação do espaço urbano da cidade legal e da cidade informal, privilegiando-se a manutenção da cidade formal em detrimento da cidade ilegal, onde habitam estes grupos excluídos.

O primeiro grupo de agentes é responsável pelo desenvolvimento econômico, associado a degradação ambiental e a injustiça social (MENDONÇA, 2004b). O segundo grupo relaciona-se com a implementação das políticas públicas “que tenham intenção de redefinir e melhorar as estratégias territoriais decorrentes das decisões de investimentos públicos nos espaços urbanos” (SPOSITO, 2014, p. 138). Essas políticas públicas, como mencionado, são elaboradas de formas distintas para os diferentes grupos sociais e impactam diretamente no modo como o espaço é planejado e para quem ele é ofertado.

Desse modo, conforme Acserald (2009, p. 62) “quando o crescimento urbano não é acompanhado por investimentos em infraestrutura, a oferta de serviços urbanos não acompanha o crescimento da demanda”. Nesse sentido, se o poder público não investe na manutenção de infraestrutura urbana, a diminuição na oferta de serviços ocasionará uma diferenciação espacial na forma como a população será servida ou não atendida pela disponibilidade desses serviços públicos (ACSERALD, 2009). Essa desigualdade no modo como são geridos os investimentos públicos estimula o processo de segregação socioespacial, com uma parte da cidade sendo privilegiada em detrimento de outra que não recebe o devido atendimento do poder público.

No Brasil, o grande marco para a questão fundiária, tema fundamental para o entendimento da formação da cidade legal e da cidade irregular, se deu com a promulgação da Lei de Terras (1850). Essa Lei impactou substancialmente o desenvolvimento das cidades visto que a partir de então uma terra só poderia ser adquirida mediante documento de propriedade registrado, o que representou a instauração da propriedade privada no Brasil (FERREIRA, 2005; ROLNIK, 2013).

O resultado desse processo foi que os grandes latifundiários foram favorecidos em detrimento dos pequenos posseiros e trabalhadores assalariados. Mais dificultoso ainda foi o acesso aos escravos, mesmo após sua libertação, pela condição restrita que a lei impôs (FERREIRA, 2005; ROLNIK, 2013). Sem condição

de adquirir uma propriedade privada, só restou aos escravos libertos a ocupação das primeiras favelas, conforme exposto no próximo capítulo.

A alteração da forma como a questão fundiária era conduzida até então teve impacto direto no processo de desenvolvimento das cidades e da legalidade urbana (ROLNIK, 2013). Segundo Rolnik (2013, p. 25), a distinção evidente entre a “propriedade e a efetiva ocupação ocasionou uma transformação radical na forma da cidade, na medida em que aparecem a figura do loteamento ou arruamento, o desenho das ruas e lotes prévios ao próprio ato de construir”.

Torna-se mais evidente a partir de então a construção do espaço urbano desigual, com a legalização de loteamentos com parcelamento e viário regular e as ocupações que começam a surgir sem demarcação de lotes e com vielas e ruas irregulares. Além disso, a figura do loteador clandestino se impõe de forma a explorar a ingenuidade dos mais carentes, que acreditam que um pedaço de papel lhes confere o direito de propriedade em loteamentos irregulares nas regiões periféricas, sem infraestrutura alguma.

Dentro desse panorama, se os mais pobres não têm acesso legal à propriedade, só restará a eles ocupar ilegalmente as terras. Para Maricato (1996, p. 30) “a ilegalidade é sem dúvida um critério que permite a aplicação de conceitos como exclusão, segregação ou até mesmo de ‘apartheid’ ambiental” uma vez que “a ilegalidade em relação à propriedade da terra (...) tem sido o principal agente da segregação ambiental e daí à exclusão social, no campo ou na cidade”.

É importante destacar que na década de 1940 a população das áreas urbanas somava 12.880.790 milhões, o que representava 31% de um total de 41.169.321 milhões de habitantes no Brasil (IBGE, 2007). A população aumentou significativamente na década de 1960, subindo para 32.004.817 habitantes, alcançando 45% da população brasileira. Deu um salto ainda maior na década de 1970, com a zona urbana chegando a 56% do total da população brasileira, com 52.904.744 habitantes (IBGE, 2010).

Esse aumento da população urbana pode ser entendido, segundo Milton Santos, porque após a década de 1930:

(...) novas condições políticas e organizacionais permitem que a industrialização conheça, de um lado, uma nova impulsão, vinda do poder público e, de outro, comece a permitir que o mercado interno ganhe um

papel, que se mostrará crescente, na elaboração, para o país, de uma nova lógica econômica e territorial (2013, p. 30).

O processo de industrialização, em termos gerais, deve ser compreendido como a formação de um mercado nacional estimulado pelo governo e a ampliação do mercado de consumo, o que reflete e estimula o processo de urbanização no Brasil (SANTOS, 2013). Milton Santos (2013, p.33) acrescenta ainda que esse deslocamento para as áreas urbanas tem como fundamento a queda da mortalidade e aumento da natalidade, como reflexo das preocupações sanitárias e consequente aprimoramento relativo das condições de moradia, além do próprio processo de urbanização.

O deslocamento das famílias mais pobres para as regiões periféricas decorre principalmente pela dificuldade dessa população em aderir aos programas disponibilizados pelo governo (tema a ser aprofundado no capítulo seguinte) e também em função dos baixos salários. Sem alternativas, essas famílias mudam para regiões mais distantes e edificam suas habitações por autoconstrução. Essa condição é explicada por Kowarick da seguinte forma:

A periferia como forma de reproduzir nas cidades a força de trabalho é consequência direta do tipo de desenvolvimento econômico que se processou na sociedade brasileira nas últimas décadas. Possibilitou, de um lado, altas taxas de exploração do trabalho, e de outro, forjou formas espoliativas que se dão ao nível da própria condição urbana de existência a que foi submetida a classe trabalhadora (1979, p. 41).

A forma desigual como o poder público atua se expressa na cidade dual – legal e irregular, e é verificada principalmente nessa relação centro-periferia, onde o centro teria os melhores indicadores e a periferia seria o local de carências e ausências (SPOSITO, 2014). Evidencia-se que essa correspondência entre o centro e a periferia não exclui outras formas de segregação socioespacial, aprofundadas no tópico seguinte.

Sposito (2014, p. 133) exalta a necessidade de haver diferenças no espaço urbano uma vez que “a diferença possibilita o diálogo e a contradição como motor de transformações, enquanto a desigualdade, quando acentuada, pode ampliar o conflito, a indiferença, a segregação e a fragmentação”. Dessa forma, a democratização do meio ambiente urbano não implica que o mesmo seja

homogeneizado. O poder público deve levar em consideração as diferenças na formulação de políticas públicas.

Diante disso, entende-se que esse espaço urbano desigual não pode ser explicado pela “teoria convencional<sup>7</sup>”, pois, de acordo com Gottdiener (2010, p. 55), essa teoria não esclarece os “problemas sociais, o crescimento diferencial das áreas citadinas, ou a relação entre os dois”. Ainda segundo o autor, o entendimento do desenvolvimento social desigual só poderá efetuar-se se essa compreensão abranger “as patologias associadas à vida na cidade, como criminalidade, rupturas da família e o vício da droga” (GOTTDIENER, 2010, p. 55). Ou seja, o desenho urbano interfere nos problemas sociais e vice-versa. Sem políticas públicas que coíbam a desigualdade, a cidade será sempre dual e haverá pressão dos atores sociais de baixa renda para que os privilégios da cidade legal sejam distribuídos entre todos. Esse entendimento é fundamental para que os problemas sejam equacionados e as políticas públicas sejam efetivas.

Essa pressão dos atores de baixa renda se acirrou no Brasil no final da década de 1970. Os movimentos sociais organizados e calcados na questão da reforma urbana reivindicaram a regularização dos loteamentos irregulares, acesso aos equipamentos públicos e implantação de infraestrutura. Uma primeira conquista do movimento de reforma urbana foi a aprovação da Lei Federal 6766/ 1979. Essa lei regulamenta o parcelamento do solo, criminaliza a figura do loteador clandestino e autoriza a suspensão do pagamento das parcelas para que os recursos possam ser direcionados à implantação de infraestrutura. Confere ainda aos municípios e Ministério Público a representação da comunidade por meio do interesse difuso, ou seja, que atende ao interesse de todos os envolvidos (MARICATO, 1996; FERREIRA, 2005).

Apesar dos avanços apontados, a Lei Lehman, como é conhecida a Lei 6766/ 1979,

(...) contribuiu também para o fortalecimento do mercado capitalista formal e para a segregação ambiental, ao evitar que a terra urbana, bem cada vez mais escasso nas metrópoles, fosse parcelada irregularmente (mercado informal) devido a exigências urbanísticas e burocráticas. De um modo geral as leis municipais de parcelamento do solo são mais exigentes do que a lei

---

<sup>7</sup> A teoria convencional ou teoria do equilíbrio adota uma visão sistêmica que certifica que todo o sistema urbano ajusta-se perfeitamente a um todo social, desconsiderando a existência de conflitos ou mudanças (GOTTDIENER, 2010).



federal. Mas ela trouxe a novidade da criminalização do loteamento ilegal (MARICATO, 1996, p. 24).

Se a “função social da propriedade urbana”, incluída nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 pela pressão dos movimentos de reforma urbana, tivesse sido aplicada conjuntamente com a aplicação da Lei Lehman, os impactos que a ausência e/ou ineficiência de uma política habitacional e urbana tiveram no crescimento das zonas urbanas e no aumento do número de favelas nas grandes cidades, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, poderiam ter sido minimizados (FERREIRA, 2005). Contudo, a regulamentação do Capítulo da Política Urbana só ocorreu em 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/ 2001).

Todavia, os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade deveriam ser obrigatoriamente incluídos nos planos diretores dos municípios com mais de 20.000 habitantes e municípios integrantes de regiões metropolitanas para que a aplicação do direito à cidade, da defesa da função social da propriedade urbana e da democratização da gestão urbana fosse assegurada (BRASIL, 2001). De acordo com Castells, “o tema da política urbana está intimamente imbricado com o poder local, entendido ao mesmo tempo como processo político no âmago de uma comunidade e como expressão do aparelho de Estado ao nível local” (2014, p. 353). Dessa forma, compreende-se que a aplicação da política urbana está condicionada à necessidade de cada governo municipal incluir em sua legislação específica os instrumentos previstos na Lei Federal.

A necessidade e aplicação de leis, entretanto, não garantem cidades menos desiguais, como enfatiza Maricato (2011, p. 44), “não é por falta de planos e leis que as cidades no Brasil estão como estão”. A autora recomenda que o “analfabetismo urbanístico” seja erradicado, ou minimizado, de forma a garantir que as propostas construídas pelos movimentos de reforma urbana possam ser disseminadas e concretizadas nas cidades, com o intuito de diminuir as desigualdades presentes no espaço urbano (MARICATO, 2011).

A aplicação de políticas públicas e instrumentos urbanísticos são fundamentais para a construção de cidades mais democráticas e menos desiguais, no entanto, a existência de legislação não garante que as ideias calcadas na política urbana sejam praticadas. Portanto, é fundamental a pressão dos agentes sociais para a aplicação de seus direitos de forma a impulsionar os agentes públicos a coibir

a ação de agentes que promovam a especulação imobiliária e a segregação ambiental e socioespacial.

### 2.2.2 Segregação socioespacial

O conceito de segregação socioespacial é bastante complexo, possuindo conexões ou semelhanças com outras dinâmicas, tais como a “diferenciação espacial, produção de desigualdades espaciais, exclusão social e/ ou espacial, discriminação social, marginalização, estigmatização territorial (...)”. Contudo, não pode haver equívocos, confundindo-se o processo de segregação com essas dinâmicas (SPOSITO, 2013, p. 63). Ainda de acordo com a autora,

(...) a segregação é, dentre todos os conceitos e noções que tratam das dinâmicas de segmentação socioespacial nas cidades, o que tem maior grau de determinação no plano espacial: sem este ela não se constitui e somente nele se pode revelar (SPOSITO, 2013, p. 66).

Assim, compreende-se que a forma como o espaço urbano se distribui é fundamental para compreender o processo de segregação. Nesse sentido, entende-se que “a segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes *regiões gerais* ou *conjuntos de bairros* da metrópole”, não excluindo “a presença nem o crescimento de outras classes no mesmo espaço” (VILLAÇA, 1998, p. 142, grifo do autor). Segundo Villaça (1998), a relação centro e periferia é a configuração mais evidente de segregação na metrópole brasileira, onde o centro concentra os principais equipamentos e serviços públicos e serve à população de alta renda e a periferia tende à insuficiência de infraestrutura urbana e é voltada para os excluídos.

Essa dicotomia entre o centro e a periferia, de acordo com Lojkine (1997, p. 189), é fundamentada “no mecanismo de seleção social constituído pela diferença crescente entre os preços do solo na periferia e os existentes no centro”. Nesse sentido, a renda é fundamental para explicar a localização de determinada classe social. O poder público ao aplicar a legislação urbana, como a lei de zoneamento, favorece essa segregação ao restringir o acesso dos mais pobres às áreas mais

privilegiadas e incentivar a especulação imobiliária (LOJKINE, 1997; VILLAÇA, 1998; MARICATO, 2013).

Dessa forma, entende-se que a cidade é voltada a atender as classes mais abastadas em detrimento das demais. Segundo Villaça (1998), a segregação seria uma só, pois para os mais abastados, seria um processo voluntário que determinaria a segregação da população mais pobre. Portanto, para o autor, “a segregação é um processo dialético, em que a segregação de uns provoca, ao mesmo tempo e pelo mesmo processo, a segregação de outros” (VILLAÇA, 1998, p. 148). Novamente, o entendimento é que não há escolha para os mais pobres. As áreas ocupadas por eles são aquelas em que não há interesse do capital em utilizá-las. Muitas dessas terras são ambientalmente protegidas, decorrendo daí um processo de segregação ambiental (MARICATO, 1996).

Esse padrão de segregação entre o centro e a periferia é o mais comum, porém não o único. Com o aumento das favelas, sobretudo a partir da década de 1970, inclusive em áreas ocupadas, perdeu-se a uniformidade de muitos bairros das grandes cidades brasileiras (VILLAÇA, 1998). De acordo com Villaça (1998, p. 149), “se uma favela invade o interior de um bairro tendente à classe média ou média alta, duas situações são possíveis, ambas ligadas à questão da delimitação da área segregada, ou melhor, à área tendente à segregação”. Em uma situação, um perímetro seria traçado englobando as duas áreas, levando a uma situação de heterogeneidade. Na outra, as áreas seriam seccionadas, ou ficariam uma dentro da outra, gerando um processo de segregação.

Esse processo de ocupação de classes mais baixas em áreas já consolidadas, muitas vezes centralizadas, bem servidas de infraestrutura urbana e com uma população de renda mais elevada intensifica os conflitos entre as classes, onde as últimas tendem a rejeitar os novos “vizinhos”. Para Castells, a segregação

(...) refere-se ao processo pelo qual o conteúdo social do espaço torna-se homogêneo no interior de uma unidade e se diferencia fortemente em relação às unidades exteriores, em geral conforme a distância social derivada do sistema de estratificação; enfim, a *invasão-sucessão* explica o movimento pelo qual uma nova população (ou atividade) se introduz num espaço previamente ocupado, sendo rejeitada pela anterior, sendo integrada ou finalmente sucedendo-lhe como dominante na unidade ecológica visada (2014, p. 186).

As áreas escolhidas para estudos de caso – Vila Torres e Vila Parolin – aproximam-se dessa situação. Estão localizadas na região central de Curitiba, cerca de dois a três km de distância, em bairros consolidados de classe média e classe média alta, sendo os dois assentamentos também consolidados. A conformação das duas áreas ocorreu no fundo de vale da bacia do rio Belém, configurando um processo de segregação ambiental, além do processo de segregação socioespacial.

Para Davis (2006, p. 106) “os conflitos de classe mais intensos por espaço urbano ocorrem no centro das cidades e nos principais entroncamentos urbanos”, o que explica o acirramento do processo de segregação socioespacial nos dois assentamentos. O conflito entre as diferentes classes é mais evidente na Vila Parolin. Como as moradias precárias foram removidas para o entorno, a vizinhança não se sentiu “confortável” em ter moradores da favela nas proximidades. Segundo Fortunato, “a relocação de moradores das áreas de risco de inundação do Parolin em lotes inseridos na zona nobre do bairro gerou protestos dos moradores de média e alta renda da região, que acusavam a COHAB-CT de estar estendendo a favela” (2014, p. 195).

Um fator preponderante para o conflito é o fato das novas unidades habitacionais serem produzidas a partir de uma tipologia padrão da COHAB-CT, replicada em outros bairros da cidade, principalmente periféricos. As famílias de alta renda do entorno ficaram “incomodadas” por considerar que os novos sobrados poderiam “desvalorizar” o bairro (SANTANA, 2011). Embora a pressão dos moradores da cidade formal não tenha feito com que a COHAB-CT modificasse o projeto de intervenção na Vila Parolin (FORTUNATO, 2014), mantendo as famílias relocadas no entorno, o uso de tipologia padrão não estimula a diminuição da segregação, pois não qualifica as moradias da população de baixa renda, tornando a diferenciação mais evidente.

A coexistência entre classes distintas, “forçada” pelo desenho urbano, demonstra que “esta fragmentação dos tecidos social e espacial aponta a necessária convivência entre classes diferenciadas” (CARLOS, 2013, p. 102). A urbanização e relocação de moradores para o entorno favorece a convivência entre classes diferentes, mais do que necessária para promover a integração entre cidade irregular e o restante da cidade.

Segundo Lojkin (1997), há três formas de segregação socioespacial que explicam essa oposição entre a classe baixa e as classes de mais alta renda: (i)

Habitacional – a oposição entre as moradias voltadas para a classe baixa e moradias para as classes mais abastadas, sobretudo em sua localização; (ii) Equipamentos públicos – diferenciação entre a qualidade de equipamentos para os mais pobres e os mais ricos e; (iii) Deslocamento casa-trabalho – o contraste entre a dificuldade na utilização do transporte público pela população pobre e o conforto no uso do automóvel pelos mais ricos.

No caso da Vila Parolin, pode se identificar a primeira forma de segregação socioespacial, com a diferenciação entre as moradias dos mais pobres e das classes de alta renda da vizinhança. A Vila Torres não tem esse processo tão acirrado, provavelmente pelo fato de sua urbanização ter ocorrido na década de 1980. Como a urbanização da Vila Parolin teve início em 2006, ainda havia uma expectativa dos moradores do entorno que o núcleo pudesse ser removido para bairros da periferia de Curitiba (SANTANA, 2011). Em relação ao segundo exemplo, os equipamentos públicos implantados nas duas áreas não se diferenciam tanto dos demais equipamentos implantados na cidade, explicado, principalmente pela sua localização, contudo, há carência de áreas de lazer, sobretudo na Vila Torres. Nas duas áreas há oferta de transporte público. Os moradores também são favorecidos pela proximidade com a região central, não sendo tão prejudicados pelo deslocamento casa-trabalho como os habitantes dos bairros periféricos ou da região metropolitana.

O fato das ocupações irregulares receberem menos investimentos do poder público e a cidade legal, por outro lado, ser mais bem servida e receber manutenção constante, acirra ainda mais o processo de segregação. Carlos afirma que esse processo fomenta a

(...) desigualdade na qual se assenta a sociedade de classes, apoiada na existência da propriedade privada da riqueza que cria acessos diferenciados dos cidadãos à metrópole, em sua totalidade, a partir da aquisição da moradia (2013, p. 95).

Nessa acepção, entende-se como fundamental a implantação de políticas públicas que pensem a cidade de forma mais integrada, no sentido de minimizar as desigualdades sociais, garantindo o acesso à moradia e o direito à cidade a todos os habitantes. A qualificação do espaço urbano da cidade irregular também é indutora para que possa ocorrer a diminuição do processo de segregação socioespacial,

atenuando, dessa forma, as diferenças do espaço urbano ocupado pelas diferentes classes sociais.

## 2.3 HABITAÇÃO SOCIAL E O DIREITO À CIDADE

A habitação é reconhecida no Brasil como uma questão social no período Vargas, momento em que o Estado assume a responsabilidade pela provisão habitacional e pela implantação de políticas que possam solucioná-la adequadamente (BONDUKI, 2013; 2014). Segundo Bonduki, o conceito de habitação social refere-se à

(...) habitação produzida e financiada por órgãos estatais destinada à população de baixa renda, mas num sentido mais amplo, que inclui também a regulamentação estatal da locação habitacional e incorporação, como um problema do Estado, da falta de infra-estrutura urbana gerada pelo loteamento privado (2013, p. 14).

Assim, compreende-se que a habitação social vai muito além da produção de moradia, inclui a locação social e, principalmente, a implantação de infraestrutura urbana nas zonas periféricas.

Para Villaça (1986, p. 10), equacionar a questão habitacional é possibilitar o acesso aos cidadãos, no mínimo, àquelas “condições habitacionais consideradas mínimas num determinado período histórico, respeitadas as características econômicas, culturais e tecnológicas do país ou região considerado”. Contudo, embora a habitação social tenha se originado na década de 1930, não significa que os problemas habitacionais tenham sido solucionados nesse período, longe disso.

A ineficiência das políticas habitacionais implantadas, sobretudo nas décadas de 1980 e 1990 (tema a ser aprofundado no capítulo 3), aumentou sobremaneira a quantidade de favelas e loteamentos irregulares, principalmente nas regiões periféricas das cidades, aprofundando a desigualdade e a exclusão social (MARICATO, 1996; 2013). Segundo Davis, “os pobres urbanos têm de resolver uma equação complexa ao tentar otimizar o custo habitacional, a garantia da posse, a qualidade do abrigo, a distância do trabalho e, por vezes, a própria segurança” (2006, p. 39). Com a ausência do Estado e a lacuna de políticas habitacionais

eficientes, cabe à população mais pobre a responsabilidade de solucionar a questão da moradia por meio de autoconstrução em áreas periféricas, áreas protegidas ambientalmente ou de risco.

A ocupação de áreas nessas condições se torna a única alternativa para os mais pobres. A razão para a exiguidade de opções ocorre porque os investimentos públicos

(...) aparecem como fator determinante no preço final das moradias, constituindo-se num elemento poderoso que irá condicionar onde e de que forma as diversas classes sociais poderão se localizar no âmbito de uma configuração espacial que assume, em todas as metrópoles brasileiras, características nitidamente segregadoras (Kowarick, 1979, p. 57).

A importância dos investimentos públicos é determinante para a localização da moradia das classes baixas, que ocupam áreas onde o capital imobiliário não tem interesse (MARICATO, 1996). As áreas ambientalmente protegidas são ocupadas pelas famílias pobres quando “não interessaram ao capital”, e essas famílias são responsabilizadas e chamadas de “dilapidadores do ‘meio ambiente’” (RODRIGUES, 2014, p. 214). Contudo, de acordo com Rodrigues (2014, p. 214), “quando as áreas ocupadas passam a ter interesse para o capital (...), a população é removida, criando conflitos mediados pelo Estado”. Dessa maneira, a população se tornar vítima dos interesses da iniciativa privada e da ineficiência do poder público que não propõe soluções duradouras para a questão da moradia.

Nessa perspectiva, “o valor de troca se impõe ao uso social da cidade” (CARLOS, 2013, p. 95), definindo a forma como o espaço urbano se constitui e como se criam as desigualdades. Segundo Carlos, a desigualdade é “apoiada na existência da propriedade privada da riqueza que cria acessos diferenciados dos cidadãos à metrópole, em sua totalidade, a partir da aquisição da *moradia*” (2013, p. 95, grifo nosso). Ou seja, fica a cargo da população mais pobre construir sua moradia em áreas irregulares, impróprias para a ocupação, como beira de córregos e encostas, sem infraestrutura urbana e serviços públicos.

Muito embora as políticas habitacionais sejam focadas na produção de unidades habitacionais, percebe-se que a questão é muito mais complexa, uma vez que “a lógica da produção do espaço presente na formação das metrópoles brasileiras” é determinada desde o princípio “por profundas diferenças, pois ao

mesmo tempo em que estes grandes aglomerados urbanos reúnem uma parte relevante da economia brasileira concentram, também, a pobreza e a informalidade” (SILVA, 2012, p. 112).

Maricato afirma que “a dificuldade de acesso à terra regular para habitação é uma das maiores responsáveis pelo explosivo crescimento de favelas e loteamentos ilegais nas periferias nas cidades” (2011, p. 186). Portanto, entende-se que o equacionamento da questão habitacional perpassa pela questão fundiária e por uma distribuição equivalente de oferta de serviços públicos e infraestrutura urbana, almejando-se diminuir as desigualdades e a segregação socioespacial.

Ainda segundo a autora, “nenhuma grande cidade brasileira, nem mesmo a região metropolitana de Curitiba, escapa a esse destino de exclusão, segregação e predação ambiental” (MARICATO, 2011, p. 188). Nesse sentido, a metrópole de Curitiba, a partir dos anos de 1990, possui “uma urbanização que avança em direção à periferia, livra-se de fronteiras territoriais e conforma uma aglomeração formada pela fusão de diferentes cidades” (SILVA, 2012, p. 246). Segundo Silva, a reestruturação espacial em Curitiba

(...) resulta, em especial, da produção das favelas e dos loteamentos clandestinos nas duas últimas décadas e se expressa pelos movimentos de desconcentração e reconcentração espacial, responsáveis por um crescimento que ao mesmo tempo intensifica-se no núcleo e expande-se em direção a periferias cada vez mais distantes (2012, p. 245-246).

Entretanto, as duas áreas selecionadas para estudo de caso, Vila Torres e Vila Parolin, estão situadas nas proximidades da região central de Curitiba, demonstrando uma ocupação contrária ao restante da cidade, que consolida os núcleos irregulares na periferia. A urbanização realizada nos dois assentamentos também se diferencia do padrão de intervenção de outros locais, uma vez que mantém as famílias, ou a maioria delas, no entorno da área urbanizada, ao invés de removê-las para os bairros periféricos da cidade.

Contudo, embora seja evidente a existência de espaços irregulares nas cidades e uma grande complexidade para equacioná-los, Silva (2012) aponta a contradição existente nesse processo segregador que distribui igualmente os efeitos negativos a todos os habitantes das cidades. Entre os efeitos negativos que abrangem toda a população estão o aumento da violência, da degradação ambiental



e, conseqüentemente, na mudança da qualidade de vida dos habitantes das metrópoles (MARICATO, 1996).

De acordo com Caldeira (2003), a insegurança transformou as cidades em “enclaves”, pois cidadãos de todas as classes sociais, com a justificativa de se proteger da crescente violência urbana, constroem muros e modificam seus hábitos cotidianos. Segundo a autora, “as estratégias de segurança dos cidadãos também afetam os padrões de circulação, trajetos diários, hábitos e gestos relacionados ao uso de ruas, do transporte público, de parques e de todos os espaços públicos” (2003, p. 301), interferindo na qualidade do espaço urbano. Com o intuito de proteger sua propriedade privada, os moradores transformam o espaço público em áreas inseguras, despovoadas e sem vida social.

Carrión<sup>8</sup> (2008, p. 127, tradução nossa) acredita que “(...) com boas políticas urbanas pode-se fazer muito na perspectiva de ‘tornar mais seguras’ as relações interpessoais e satisfazer as liberdades públicas e individuais”. A diminuição da violência pode ser alcançada a partir da combinação de ações de diferentes esferas institucionais e, principalmente, por políticas públicas implantadas pelo poder público municipal em diálogo direto com os moradores de bairros e assentamentos precários (LABHAB, 2003). Dessa forma, compreende-se que políticas que interveem nos espaços degradados, como a urbanização de favelas, possam ter impacto na diminuição dos índices de violência e melhorar a qualidade de vida dos moradores de núcleos irregulares.

Torna-se evidente, então, que a solução para a questão da moradia está intrinsicamente vinculada à questão ambiental e urbana. A relação entre o acesso à moradia e o direito à cidade é fundamental tanto para a compreensão da problemática socioambiental urbana quanto para a formulação de políticas públicas que possam minimizar a desigualdade, a exclusão social e a segregação socioespacial. Ou seja, “cidades que ofereçam, sem diferenciação, qualidade de vida para todos os habitantes, nos dias de hoje e para as gerações futuras” (FERREIRA, 2012, p. 12).

---

<sup>8</sup> “(...) con buenas políticas urbanas se puede hacer mucho en la perspectiva de ‘des-seguritizar’ las relaciones interpersonales y satisfacer las liberdades públicas e individuales” (CARRIÓN, 2008, p. 127).

O direito à cidade, segundo Harvey (2012, p. 74), “está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade”. Ainda segundo o autor,

A democratização deste direito e a construção de um amplo movimento social para fortalecer seu desígnio é imperativo, se os despossuídos pretendem tomar para si o controle que, há muito, lhes tem sido negado, assim como se pretendem instituir novos modos de urbanização (HARVEY, 2012, p. 88).

Portanto, esse direito só é possível a partir de um “poder coletivo” – a reforma urbana, que pode transformar a cidade e a nós mesmos a partir da aplicação desse direito comum. No Brasil, o Fórum de Reforma Urbana tem conseguido diversas conquistas, como o Estatuto da Cidade, demonstrando que a pressão social pode modificar a estrutura das políticas públicas, entretanto, essa trajetória é bastante lenta e deve ser realizada com constância, para que os avanços sejam mantidos.

Outro ponto fundamental para se tratar de moradia é a qualidade de seus projetos. De acordo com Ferreira (2012, p. 30), “a boa arquitetura tem caráter emancipatório e papel fundamental na promoção da qualidade de vida e desenvolvimento humano”. A dificuldade em se utilizar bons projetos habitacionais, segundo o autor, ocorre em função das “restrições impostas pela busca de produção em grande escala e de lucratividade” (FERREIRA, 2012, p. 31). Assim, projetos de qualidade duvidosa são replicados à exaustão sem que haja uma preocupação com as famílias que irão ocupar esses espaços.

A ausência de bons projetos habitacionais pode ser entendida pela incapacidade do poder público em reproduzir boas ideias. De acordo com Samora, “os bons exemplos ainda têm sido exceção e não a regra, e suas experiências não têm sido capazes de sensibilizar os formuladores das políticas públicas, que ainda tratam a questão como meramente quantitativa” (2009, p. 173). Assim, entende-se como fundamental a qualificação dos projetos propostos para as unidades habitacionais, bem como para os espaços de lazer voltados para atender as classes mais baixas, visando a integração dos assentamentos à cidade como forma de diminuir a exclusão social, as desigualdades e a segregação socioespacial.

No entanto, Ferreira (2012, p. 13) esclarece que não só a cidade ilegal carece de bons projetos, pois “muitas vezes as soluções urbanas e arquitetônicas” praticadas na cidade formal “resultam em áreas de péssima qualidade, pela forma

com que se isolam do restante da cidade e pelos prejuízos ambientais que causam”. O autor salienta que não se deve analisar a cidade como se não houvesse uma correlação entre os ricos e pobres, mesmo que nem sempre seja favorável.

A necessidade de se criar projetos habitacionais diferenciados para os mais pobres significa, segundo Caldeira (2003), uma forma de personalizar as moradias e individualizá-las. De acordo com a autora, a homogeneidade dos projetos tem sido rejeitada pelos moradores, que só a aceitam por não ter outra opção e, na primeira oportunidade, buscam reformar a moradia para proporcionar um caráter mais personalizado a sua família. Outra questão fundamental é que a aceitação dos projetos por parte da população propicia que o morador crie um sentimento de pertencimento com o lugar, auxiliando na manutenção de sua moradia e dos espaços comuns, favorecendo a sustentabilidade da intervenção.

A realização de bons projetos, segundo Ferreira, é factível, e considera que o “‘medo’ das enchentes, da poluição, da violência, somente será superado com a reconquista da ‘cidade’ como espaço das relações sociais, de vida e de convívio em conjunto com projetos arquitetônicos e urbanos que lhe permitam ter esse papel” (2012, p. 189). Nesse sentido, o desenho urbano terá um papel conciliador, corroborando para a diminuição das desigualdades, da exclusão social e, principalmente, do processo de segregação sociopacial.

Todavia, pode se supor que essa é uma visão demasiadamente otimista. O caminho para se conquistar um meio ambiente urbano com menos desigualdades perpassa pelas conquistas preconizadas pelos movimentos de reforma urbana que lutam pelo “direito à cidade” e pelo acesso à moradia. A função social da propriedade e da cidade, prevista no Estatuto da Cidade, e outras legislações voltadas para a habitação social, indicam uma direção para se conquistar cidades mais democráticas. A dificuldade a ser transposta é garantir que esses instrumentos sejam aplicados e que as políticas públicas sejam implantadas de forma a garantir que a cidade seja de fato construída para todos os habitantes.

### 2.3.1 Habitação social e instrumentos para a regularização urbanística e fundiária

Os instrumentos urbanísticos têm a função de regular o uso e ocupação do solo dos espaços urbanos, facilitar o acesso à terra e promover a regularização urbanística e fundiária de loteamentos irregulares e favelas. Ou seja, são ações de regulação, controle e direcionamento desenvolvidas pelo poder público como forma de intervir nos processos urbanos (FERREIRA, 2003; ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011). No Brasil, os instrumentos urbanísticos

(...) surgem como uma tentativa de reação face a um modelo de sociedade e de cidade estruturalmente organizadas de forma propositalmente desigual, o que muda completamente seu potencial e seu possível alcance. Aqui, trata-se de reverter *a posteriori* um processo histórico-estrutural de segregação espacial, o que significaria, em essência, dar ao Estado a capacidade de enfrentar os privilégios urbanos adquiridos pelas classes dominantes ao longo de sua hegemônica atuação histórica de 500 anos (FERREIRA, 2005, p. 17).

Diante disso, desde o final da década de 1970, diversas manifestações surgiram a favor da redemocratização do país e da reforma urbana, movimento fundamental para institucionalizar a função da propriedade urbana com a inclusão na Constituição Federal de 1988 do Capítulo da Política Urbana. Entretanto, o Projeto de Lei 5.788/ 1990 que visava a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal sofreu com a morosidade na sua tramitação, e é aprovado somente em 2001 com o Estatuto da Cidade. O Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) foi fundamental para pressionar o Congresso e mobilizar a sociedade para que ocorresse a aprovação do Projeto de Lei (MARICATO, 2013).

Muitos autores consideram que os municípios brasileiros de Recife e Belo Horizonte foram os precursores na utilização de instrumentos que garantem o cumprimento da função social da propriedade, antecipando a legislação que só foi aprovada anos depois. Recife instituiu em 1983 as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e em 1987 o Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS); Belo Horizonte implantou em 1983 o Programa de Regularização de Favelas (PROFAVELA). Estes municípios e seus planos se tornaram modelo para outras cidades que incluíram em sua legislação instrumentos voltados para habitação de interesse social (DENALDI, 2003). De acordo com a autora (DENALDI, 2003, p. 71),

“as legislações de parcelamento e uso do solo passam a reconhecer a existência das favelas e a prever sua consolidação mediante a adoção de padrões urbanísticos diferenciados dos aplicados à cidade formal”.

De tal maneira, o Estatuto da Cidade institucionalizou em esfera nacional os instrumentos para a regularização urbanística e fundiária, porém, os municípios ficaram com a competência de incluí-los nos seus planos diretores para assegurar a função social da propriedade e da cidade (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011). Conforme Rolnik, Cymbalista e Nakano, “o Plano Diretor ganhou a missão de estabelecer os conteúdos para a definição dos direitos de propriedade no município, e as sanções por seu não cumprimento” (2011, p. 10).

Assim, com a incumbência obrigatória dos municípios em aprovar os novos planos diretores até 2006, o Ministério das Cidades lança em 2004 a Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, com o intuito de instruir os municípios em sua elaboração. Como forma de garantir o conteúdo presente no Estatuto da Cidade, a campanha foi realizada com base em três eixos estruturadores: inclusão territorial; justiça social e gestão democrática (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011).

Ferreira (2003) vê fatores positivos e negativos na importância dada aos planos diretores no Estatuto da Cidade e o fato da normatização dos instrumentos urbanísticos estar submetida a eles. Como positivo, o autor destaca a responsabilidade do poder municipal em mediar o conflito entre o interesse público e a iniciativa privada, além de garantir uma maior aproximação com os habitantes das cidades, tornando possível uma maior participação popular. No entanto, aponta como negativa a possibilidade da política urbana não se efetivar nos municípios por depender da vontade da administração municipal em concretizá-la.

A pauta que mais se aproxima dos ideais de reforma urbana é a inclusão da população de baixa renda na cidade. O Estatuto da Cidade prevê diversos instrumentos que possibilitam a diminuição das desigualdades e da exclusão social e que podem ser incluídos nos planos diretores:

(...) a eleição da regularização fundiária e da oferta de terras urbanas infra-estruturadas para os mais pobres como eixos dos PDPs; a inclusão de instrumentos de democratização do acesso à terra como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o Parcelamento, Utilização e Edificação Compulsória, o IPTU Progressivo no Tempo; a integração da estratégia fundiária com as políticas habitacionais; a delimitação de

perímetros urbanos procurando estancar a expansão periférica, entre outros (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011, p. 13).

São muitos os entraves para que estes instrumentos sejam aplicados. Cardoso e Silveira (2011), baseados na avaliação realizada em diversos estados e municípios brasileiros, relacionaram os planos diretores com a política de habitação e constataram que os instrumentos urbanísticos, embora presentes nos planos diretores, apresentam estratégias insuficientes para o enfrentamento da problemática habitacional e a exclusão social. Os planos diretores não apontam soluções concretas nem diretrizes autoaplicáveis para a política habitacional, submetendo-as a legislações específicas sem determinar prazo ou recursos para sua efetivação. Como exemplo, relatam que o recurso das ZEIS é pouco aproveitado, limitando-se a sugerir a necessidade de aplicação do instrumento sem indicar no mapeamento sua delimitação, adotando-se pouco o uso em áreas vazias dos municípios.

Em uma análise sobre como os países latino-americanos estão implementando instrumentos de recuperação da valorização da terra, ou em outras palavras, o cumprimento da função social da propriedade, Smolka constata que “a disparidade entre princípio e prática é esclarecida pelos desafios que rodeiam a aquisição, retenção e disposição das terras públicas<sup>9</sup>” (2013, p. 19, tradução nossa). O autor enfatiza que os países são envolvidos pela ideia de recuperação e valorização da terra, porém as dificuldades para implantar efetivamente esses instrumentos são muitas. O autor elenca como principais empecilhos: a falta de recursos; prioridades de curto prazo que disputam os limitados recursos públicos; procedimentos legais para aquisição de terras muito complexos; influência local do mercado imobiliário; impactos prejudiciais das altas taxas de inflação; e práticas ineficientes de gestão (SMOLKA, 2013).

Compreende-se, portanto, que são muitas as dificuldades para implantação desses instrumentos pelo poder público, pois ainda são poucos os municípios que conseguiram utilizar-se dos princípios e instrumentos do Estatuto da Cidade de modo a coibir a especulação imobiliária e garantir a democratização dos espaços e o acesso à moradia (FONSECA; TAVARES, 2013). Segundo Fonseca e Tavares,

---

<sup>9</sup> “La disparidad entre principio y práctica está ilustrada por los desafíos que rodean la adquisición, retención y disposición de tierras públicas” (SMOLKA, 2013, p. 19).

A imposição de limites sobre o processo de expansão urbana e dos mecanismos de especulação da terra é uma questão política de difícil enfrentamento em nossas cidades, pois implica a mudança de uma cultura urbanística que sempre privilegiou a propriedade privada em detrimento de sua função social. Isso resulta em um mercado imobiliário restritivo e especulativo, que provoca uma apropriação desigual do território e dos investimentos públicos em equipamentos e infraestrutura urbanos (p. 263-264).

Desta maneira, compreende-se que, embora a discussão sobre a reforma urbana aconteça no Brasil desde meados da década de 1960, com o envolvimento acentuado dos movimentos sociais, a dificuldade em implantar a reforma urbana não ocorre somente pela pressão dos agentes privados por meio da especulação imobiliária. A baixa capacitação dos gestores públicos também é responsável pela morosidade em implantar políticas que promovam a democratização das cidades (CARDOSO; SILVEIRA, 2011; FONSECA; TAVARES, 2013).

Outro ponto fundamental para a luta pela reforma urbana é a questão fundiária. Nesse sentido, a Lei Federal 11.977/ 2009 apresenta avanços importantes para a regularização fundiária e os custos cartoriais (MARICATO, 2011). Essa Lei institui a regularização fundiária de núcleos localizados em áreas urbanas e apresenta os parâmetros para implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida (BRASIL, 2009). O intuito da Lei é agilizar e efetivar os processos de regularização fundiária, principalmente quando estiver configurado o interesse social dos loteamentos e assentamentos informais. Todavia, a regularização fundiária deverá estar vinculada à regularização urbanística, sem deixar de atrelar o acesso à moradia à preservação ambiental (BRASIL, 2010).

A trajetória da luta pela reforma urbana demonstra que são muitos os empecilhos para que a função social da propriedade possa ser concretizada. Compreende-se, portanto, a necessidade de se utilizar mecanismos que possam diminuir as desigualdades sociais e tornar o espaço urbano um local mais democrático, tornando possível o acesso à moradia e à cidade. Os avanços devem ser compartilhados para que possam ser replicados em diversos locais. Não é possível buscar soluções para a desigualdade social e a exclusão social sem que haja uma integração entre os diversos agentes presentes na cidade, de forma a alcançar a justiça social.

### **3. POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITACIONAL (1930-2014)**

Com o intuito de compreender a formação do espaço urbano, com ênfase na formação do espaço urbano irregular, e sua aproximação com o meio ambiente, é traçado um panorama da Política Habitacional e Urbana Nacional no período compreendido entre os anos de 1930 e 2014, e de que forma esta política contribuiu para minimizar ou, de outro modo, intensificar a produção ilegal de moradias e de assentamentos informais.

Embora o recorte da pesquisa, com base nos estudos de caso selecionados, enfatize as intervenções urbanas realizadas entre os anos de 1980 a 2014, entende-se como necessário ampliar a pesquisa histórica nacional de forma a compreender quais foram os reflexos da política nacional causados na Política Habitacional e Urbana de Curitiba.

Essa leitura faz-se necessária, pois, embora a Constituição Federal de 1988 tenha dado atribuição equivalente aos Municípios, Estados e Federação para a implantação de programas de construção e melhoria de moradias e de saneamento básico (BRASIL, 1988), os municípios subordinam-se às diretrizes e recursos nacionais para equacionar seus problemas locais.

#### **3.1 PERÍODO VARGAS: PRIORIZAÇÃO DA HABITAÇÃO SOCIAL (1930-1964)**

Antes de apresentar especificamente o período supracitado, é importante situar o momento anterior, da Primeira República (1889-1930), transição entre a escravidão e o trabalho livre, em que as ações do poder público foram bastante irrisórias, muito embora já houvesse um relevante crescimento urbano (BONDUKI, 2014).

Havia uma grande preocupação com as moradias utilizadas pelos pobres: os *cortiços*. Essa era uma realidade ocorrida principalmente no Rio de Janeiro, capital da República, e em São Paulo (BONDUKI, 2013; 2014; VALLADARES, 2013). No Recife, as habitações precárias utilizadas pelos pobres eram denominadas de



*mocambo*, que nessa época já podiam ser vistas em diversas regiões da cidade (LIRA, 1998). Com um intuito bastante higienista, o governo busca a erradicação dos cortiços, a começar por leis que impediam a construção de novos cortiços no Rio de Janeiro, até mesmo com a destruição total de alguns deles (VALLADARES, 2013).

Como alternativa, o governo incentivou a construção de *vilas*<sup>10</sup>, produzidas e administradas por companhias privadas para serem alugadas aos trabalhadores, mas que não serviram exatamente ao seu propósito, mesmo com os incentivos fiscais do poder público, pois as famílias mais pobres não tinham condições de arcar com o custo dos aluguéis. A eles só restavam como alternativa os *cortiços* (BONDUKI, 2014). Na ausência ou diminuição deles, restou como alternativa a formação das primeiras favelas (VALLADARES, 2013), tema abordado no tópico 3.5.1.

No período imediatamente posterior, a partir de 1930, inicia-se um processo de priorização da habitação social pelo poder público, de acordo com o projeto nacional proposto pelo Governo Vargas, que assume para si a responsabilidade, ampliando a temática habitacional, de modo a “garantir melhores condições de habitação e de vida urbana aos trabalhadores” (BONDUKI, 2014, p. 41).

Vargas estabelece uma relação bastante protecionista em relação aos trabalhadores, sendo considerado o “pai” das leis sociais no Brasil (VALLADARES, 2013). Na questão habitacional, os esforços são dirigidos principalmente a duas frentes: (i) a produção de conjuntos habitacionais por meio da criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), na década de 1930 e; (ii) a regulamentação dos aluguéis, congelando seus valores por meio do Decreto-Lei do Inquilinato em 1942 (BONDUKI, 2014).

Em um segundo momento, em 1946, é criada a Fundação da Casa Popular pelo presidente Eurico Gaspar Dutra, com o intuito de ser um órgão dedicado exclusivamente à habitação social, além de congregar o desenvolvimento urbano. Porém, sua atuação foi bastante limitada, principalmente por questões financeiras, pois o projeto não obteve apoio necessário, sobretudo de setores conservadores da

---

<sup>10</sup> As *vilas* podem ser consideradas os primeiros conjuntos habitacionais ordenados, sendo produzidas para os trabalhadores das fábricas. Concentravam-se em dois tipos: as chamadas *vilas operárias*, que possuíam comércio e equipamentos coletivos, como escola e igreja; ou ainda as *vilas particulares*, destinadas à população de um modo geral, e que eram predominantemente residenciais e não tinham a mesma preocupação arquitetônica que as *vilas operárias*, com um estilo mais arrojado. Algumas *vilas operárias* foram, inclusive, tombadas, como a Vila Maria Zélia, em São Paulo (BONDUKI, 2014).

sociedade e até mesmo dos IAPS. Contudo, se o órgão tivesse prosperado, poderia ter enfrentado a questão habitacional de outra forma, num momento ímpar da história do Brasil, em que o crescimento urbano era bastante expressivo (DENALDI, 2003; BONDUKI, 2013; 2014).

A escolha dessas ações foi feita em concomitância com a diretriz internacional “que recomendava o controle do mercado de locação e a produção ou financiamento de moradia pelo Estado” (BONDUKI, 2014, p. 41). O Estado obteve, inclusive, apoio de lideranças do setor privado, que acreditavam que o poder público deveria enfrentar o problema habitacional, podendo favorecer a diminuição do custo da mão-de-obra, a expansão do setor industrial no Brasil e o aumento da concentração do capital (BONDUKI, 2014).

Uma das iniciativas de Vargas em 1937 para erradicar as favelas na capital da República foi a criação dos “Parques Provisórios Proletários”, que abrigaram milhares de famílias removidas de diversas áreas. Pretendia-se levar as famílias para conjuntos habitacionais definitivos, o que não ocorreu, pois os Parques Provisórios se tornaram definitivos, retomando as características das favelas removidas. Ressalta-se que esta foi uma primeira tentativa do governo em intervir no espaço urbano da favela, e que na época, estimava-se que 300.000 habitantes moravam nesses locais (DENALDI, 2003; VALLADARES, 2013).

Essa política de erradicação de favelas difere da política anterior de erradicação de cortiços, pois não tem um caráter higienista e sim populista, tendo “como primeiro objetivo melhorar a sorte de seus habitantes, com a finalidade de obter apoio popular indispensável à manutenção do regime” (VALLADARES, 2013, p. 61-62).

A produção habitacional se encontrava em segundo plano, tendo como foco principal a rentabilidade da produção, ou seja, perpetuava-se a lógica rentista da produção de *vilas*. Havia ainda outro problema: os trabalhadores, em sua maioria, não conseguiam arcar com o custo da prestação da casa própria, tendo como alternativa a moradia de aluguel em regiões próximas aos seus empregos. Com o congelamento dos aluguéis, muitos proprietários começaram a despejar seus inquilinos para alugar novamente o imóvel com um valor superior (BONDUKI, 2014).

Com isso, muitas famílias não tinham outra escolha a não ser a compra de imóveis na periferia das grandes cidades ou construir sua moradia em favelas (BONDUKI, 2014).

Milton Santos (2013) esclarece que a população é empurrada para a periferia pela inabilidade do governo em equacionar o problema habitacional, incentivando ainda a especulação imobiliária e a ocupação dos terrenos vazios.

Nesse contexto, no início dos anos de 1960, sem que os programas habitacionais do governo pudessem dar a resposta necessária, e com o rápido processo de industrialização e de urbanização, agrava-se a crise urbana, principalmente a habitacional. O mandato do Presidente João Goulart (1961-1964) tentou aproximar-se dos movimentos populares e demais interessados em mudanças efetivas, propondo a “Reforma de Base”, que englobava diversos campos, inclusive a reforma urbana, principal bandeira desses movimentos. Por outro lado, diversos setores da sociedade elaboraram ideias e estudos com a intenção de apresentar alternativas para a questão habitacional (FELDMAN, 2014; MARICATO, 2013).

A proposição que melhor respondeu à necessidade de uma reformulação da política urbana e habitacional foi elaborada em 1963 no Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), organizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e apoiado pelo governo por meio do Instituto de Previdência e aposentadoria dos Servidores do Estado (FELDMAN, 2014).

O documento formulado neste seminário serviu de base para a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhu), mas somente as ideias que não entravam em contradição com o caráter conservador do regime militar foram incorporadas. As proposições relacionadas com a reforma urbana foram descartadas e só voltaram a emergir no final da ditadura (FELDMAN, 2014; MARICATO, 2011; 2013).

Ao todo, entre os anos de 1930 a 1964, produziu-se em torno de 175.000 unidades habitacionais (BONDUKI, 2014), número bastante relevante, mas ainda insuficiente frente ao processo de urbanização e favelização que já se constituía no Brasil.

### 3.2 REGIME MILITAR: PRODUÇÃO HABITACIONAL EM LARGA ESCALA (1964-1986)

Segundo Milton Santos, “O poder público (...) não age apenas de forma indireta. Ele também atua de forma direta na geração de problemas urbanos, ainda que prometendo resolvê-los” (2013, p. 123). Santos faz referência à política habitacional implantada pelos militares no período de 1964 a 1986. Embora a produção habitacional tenha sido a maior até então, superando e muito o período anterior, a escolha dos locais para implantação dos conjuntos habitacionais impulsionou o espraiamento das cidades, ou seja, sua periferização, como forma de favorecer a especulação imobiliária (MARICATO, 1987; FERREIRA, 2005; SANTOS, 2013).

Assim que os militares assumiram o poder, as políticas habitacionais vigentes na Era Vargas foram interrompidas: (i) o IAPs foi extinto e; (ii) o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) foi criado para substituir a Fundação da Casa Popular. O Banco Nacional da Habitação (BNH) foi fundado em agosto de 1964, utilizando-se das propostas contidas no projeto original da Fundação Casa Popular e no documento final do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, conforme citado anteriormente. As ideias vinculadas à Reforma Urbana foram terminantemente descartadas (BONDUKI, 2014).

Os objetivos principais do modelo de política habitacional eram manter o apoio popular e formar uma política de financiamento duradoura, com a fundação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) “capaz de criar uma política permanente de financiamento, capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional (...)” (BONDUKI, 2014, p. 63), priorizando-se ao longo do governo o atendimento às classes média e média baixa.

Ao todo, durante os 22 anos de vigência do regime militar, foram produzidas 4,3 milhões de unidades habitacionais, sendo 2,4 milhões destinadas à moradia social e 1,9 milhões para a classe média. Ainda assim, não conseguiram sanar os problemas decorrentes do processo de urbanização, bastante intenso, principalmente a partir da década de 1970. Além disso, em função do considerável montante de recursos disponibilizados, pelo crescimento da economia neste período, poderia ter tido um alcance maior (BONDUKI, 2014).

Maricato (1987) observa que a diretriz da política era o fornecimento da casa própria, que cumpre tanto a atribuição econômica quanto ideológica, voltado à produção capitalista do espaço. Parte da população que não foi contemplada pela almejada “casa própria”: em torno de 77% dos brasileiros com renda inferior a cinco salários mínimos foram excluídos dessa política e, sem alternativas, ocuparam ilegalmente as terras periféricas, principalmente, nas grandes cidades (MARICATO, 1987). A autora (1987; 1996) considera que o governo, por não apresentar soluções para essa população, se torna conivente com o processo de ocupação irregular do espaço urbano, permitindo inclusive, a ocupação de áreas de proteção ambiental. Com isso, demonstra-se, também, que não há uma política de proteção ao meio ambiente nesse período, permitindo a ocupação por parte da população de áreas de risco ou de proteção ambiental.

No intuito de investir em áreas de urbanização precárias, em 1972 foi criado o Programa CURA (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada). Com esse programa, o BNH buscou controlar o adensamento da população urbana e ainda restringir os efeitos negativos causados pela especulação imobiliária (MARICATO, 1987). Segundo Maricato (1987), o programa conseguiu o inverso, incentivando a especulação imobiliária que se propunha a conter.

Outros programas, voltados para o setor habitacional também foram propostos, como o Programa de Lotes Urbanizados em 1975 (Profilurb) e o Programa de Erradicação de Subabitação em 1979 (Promorar), porém nenhum com a dimensão que alcançou a produção de moradia (MARICATO, 1987). O Prolifurb e o Promorar tinham como principal objetivo a erradicação de favelas, em concordância com as diretrizes internacionais do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O intuito do Prolifurb era de tornar acessível à população de baixa renda o lote e a infraestrutura existente nas cidades, sem onerá-los com prestações muito altas (BUENO, 2000).

No entanto, é possível perceber aspectos positivos da política do BNH e que devem ser levados em alta conta: (i) a relevância e capacidade de estruturação da política nacional de habitação, bem como de investimentos vultosos; (ii) o número de moradias foi expressivo, chegando a um quarto da produção realizada no Brasil no mesmo período; (iii) a preocupação com a política urbana, por meio do Serfhau, como a criação das regiões metropolitanas, financiamento de planos diretores e elaboração de estudos para a concepção de instrumentos urbanísticos incluídos

posteriormente no Estatuto da Cidade; e (iv) a produção de um banco de terras, por intermédio das Companhias de Habitação – COHABs, também criadas nesse período (BONDUKI, 2014).

Bonduki (2014) considera que a ampla produção de conjuntos habitacionais poderia ser uma oportunidade para modificar a dinâmica de planejamento e produção de cidades. O modelo de cidade proposto pelo BNH não tinha como objetivo a qualidade de vida de seus moradores, mas sim a quantidade de unidades produzidas, seu único parâmetro de eficácia (FERREIRA, 2005).

A priorização de implantação dos conjuntos habitacionais nas zonas periféricas, sem que houvesse uma precaução com o crescimento da zona urbana das cidades, provocou, em muitos casos, impacto urbano e ambiental (BONDUKI, 2014).

A opção por um crescimento urbano marcado pela desigualdade, através de um processo de urbanização vertiginoso e concentrado, embora tenha havido um crescimento econômico acelerado nas últimas décadas, gera fortes antagonismos a partir da década de 1980. Os impactos são sentidos no meio ambiente, na diminuição da qualidade de vida e na crescente pobreza urbana seguida de violência (MARICATO, 1996).

Esse processo de urbanização é caracterizado pela intensificação das ocupações irregulares, principalmente a partir da década de 1980, período que a atuação do Governo Federal passa a ser praticamente inexistente, impulsionando os governos municipais a atuarem por conta própria. A política urbana e habitacional realizada no Governo Militar representou um retrocesso à política de reforma urbana que estava bastante efervescente em 1963. O retorno da discussão sobre reforma urbana só voltou a ocorrer no final da ditadura, durante o processo de redemocratização do país.

### 3.3 POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO INCIPIENTE (1986-2002)

Após o final da ditadura, em 1985, o Brasil entra em um período de transição democrática: “um momento de amadurecimento de um discurso inovador em torno da política urbana, que ocorreu no bojo do processo de redemocratização do país,

que se tornou conhecido como Movimento Nacional pela Reforma Urbana” (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011). A retomada da discussão de reforma urbana ocorre com o surgimento de movimentos sociais de luta por moradia:

Os novos movimentos sociais foram atores fundamentais no processo de redemocratização brasileira nos anos seguintes e foram um fator fundamental para a criação de um t nus político para a negociação e aprovação de uma série de mudanças institucionais posteriores (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011, p. 128-129).

Associados a esses movimentos estavam os técnicos de diferentes campos, advogados, arquitetos e urbanistas, engenheiros, corpo técnicos de prefeituras municipais e acad micos. A articulação desses atores propiciou uma crítica incisiva ao planejamento urbano vigente e canalizou os esforços em duas frentes: (i) inclusão do Capítulo de Política Urbana na Constituição Federal (BRASIL, 1988); e (ii) maior autonomia dada aos municípios, prevista na Constituição, permitindo a utilização de novos instrumentos de planejamento e gestão urbana, antes mesmo de sua regulamentação em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011).

Esse processo garantiu a ampliação dos direitos urbanos a partir da

(...) construção de novos paradigmas nas políticas urbanas e habitacionais, baseadas em princípios como a função social da propriedade, o direito   habitação digna, a universalização do acesso ao saneamento básico e ao transporte público de qualidade e a gestão democrática das cidades (BONDUKI, 2014, p. 80).

O fortalecimento dos movimentos sociais, com a participação de técnicos, possibilitou que políticas de moradia pudessem ser implantadas pelos poderes locais democráticos, como a urbanização de favelas, que garantiu a implantação de infraestrutura mínima em assentamentos irregulares, mesmo sem haver uma diretriz da Política Nacional e repasse de recursos federais nesse período.

Nas décadas de 1980 e 1990 houve um aumento substancial das taxas de desemprego, o crescimento do emprego informal e acréscimo de pobreza nas áreas urbanas e, conseqüentemente, um incremento substancial da população moradora em favelas e loteamentos irregulares, muito acima do crescimento da população urbana de modo geral (MARICATO, 2013). De acordo com Maricato (2013, p. 31), “um dos indicadores mais expressivos e definitivos da piora nas condições de vida urbana é o aumento da violência a taxas nunca vividas pelas metr poles brasileiras”.

Na esfera nacional, os programas implantados pelo Governo Militar entram em declínio, com a transferência do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) à Caixa Econômica Federal e a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1988. Os Governos que se seguiram, José Sarney (1985-1990), Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1993-1994) não apresentaram uma nova política habitacional, dando andamento a programas “alternativos” executados com recursos orçamentários ou do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Desses programas, se sobressai o Programa Nacional de Mutirões Comunitários, com atendimento preferencial para famílias com renda até três salários mínimos (SANTOS, 1999).

Os programas de urbanização de favelas implantados pelas gestões municipais democráticas tiveram tanta repercussão que, na década de 1990, entende-se que essa era uma alternativa válida para oferecer soluções para o fenômeno das favelas. Em 1993, o Governo Federal incorpora a urbanização de assentamentos precários à Política Habitacional Nacional, com a criação do Programa Habitar Brasil-BID, responsável pela implementação de intervenções em várias cidades e estados (BONDUKI, 2014).

Na gestão seguinte, do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), embora não se tenha implantado uma política habitacional de fato, muito da documentação produzida demonstrou uma nova forma de atuar com as questões urbanas e habitacionais. A principal mudança ocorreu com a implementação de programas de financiamento que beneficiavam o usuário final, oferecendo cartas de crédito que propiciaram ao beneficiário a escolha do produto. Essa política de habitação estava em consonância com uma concepção neoliberal, pela liberdade ofertada ao “consumidor” para escolher o tipo de produto que melhor lhe conviesse (MARICATO, 2011; BONDUKI, 2014).

Igualmente foram implantados programas de caráter mais institucional, como o Pró-Moradia, que subsidiava a urbanização de áreas precárias e produção de unidades habitacionais para famílias de baixa renda (SANTOS, 1999). Em 1998 houve a suspensão desses programas porque o Fundo Monetário Internacional (FMI) proibiu o repasse de recursos para o poder público, inviabilizando o financiamento de programas aos estados e municípios (BONDUKI, 2014).

Posteriormente, em 1999, foi implantado pelo Governo Federal o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que previu, inclusive, intervenções em áreas



centrais das grandes cidades, possibilitando a reabilitação de edifícios desocupados e deteriorados. E, em 2001, foi criado o Programa de Subsídio Habitacional (PSH). Ambos representaram uma nova forma de financiamento habitacional, porém, tiveram uma atuação bastante acanhada (BONDUKI, 2014).

Efetivamente, os programas implantados durante o governo do presidente FHC tiveram uma representação bastante limitada com a produção de 364.000 unidades habitacionais entre os anos de 1995 e 2003<sup>11</sup>. Essa baixa produção de novas habitações “gerou forte escassez de moradias no país, provocando um crescimento acelerado da população moradora em favelas e assentamentos precários” (BONDUKI, 2014, p. 103). Segundo o mesmo autor, a atuação do governo “não conseguiu alavancar uma nova política habitacional e acabou por gerar, talvez inadvertidamente, um conjunto de efeitos perversos, do ponto de vista social, econômico e urbano”.

No final do período exposto, o maior símbolo da luta do Movimento Nacional pela Reforma Urbana foi promulgado: o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) – que representou a regulamentação do Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal (artigos 182 e 183). Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade garantem o cumprimento da função social da propriedade urbana, o direito à cidade e a implementação de uma gestão democrática da cidade (SAULE JÚNIOR, 2005).

A regulamentação dos instrumentos urbanísticos ocorre no Brasil com demasiado atraso, principalmente se comparado aos países desenvolvidos (FERREIRA, 2005). As dificuldades para implementação desses instrumentos serão percebidas nos anos seguintes, uma vez que sua aplicação é bastante difícil, e muitos municípios, apesar de incorporarem os instrumentos aos planos diretores, não conseguiram utilizá-lo na prática. Embora o período que se segue represente a implantação de uma gestão federal mais democrática e participativa, ainda assim os avanços na reforma urbana foram limitados.

---

<sup>11</sup> Esse dado inclui a produção realizada no primeiro ano do Governo Lula (BONDUKI, 2014).

### 3.4 GESTÃO HABITACIONAL E URBANA PARTICIPATIVA (2003-2014)

O modelo de gestão implantado pelo governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) foi desenvolvido muito antes: o Projeto Moradia<sup>12</sup> foi elaborado em 2000 pelo Instituto Cidadania. De acordo com Maricato (2011, p. 7), este documento “ênfatizava o caráter urbanístico da questão da moradia, ou seja, a impossibilidade de separar uma proposta de habitação de uma proposta para as cidades”. Este projeto também recomendava a criação do Ministério das Cidades, instituído em 2003. Neste ano também foi realizada a I Conferência Nacional das Cidades<sup>13</sup>, que elegeu a primeira gestão do Conselho Nacional das Cidades.

Posteriormente, foram criados também conselhos estaduais e municipais, tendo um papel importante na formulação e acompanhamento das políticas de desenvolvimento urbano e de habitação (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011).

O Ministério das Cidades agregou em sua pasta as secretarias nacionais de Habitação, Saneamento Ambiental, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos, congregando as principais questões presentes na cidade. Essa configuração permite que a questão habitacional seja enfrentada de forma integrada e não unicamente como produção de casas.

A expectativa era de que com a criação do Ministério das Cidades as bandeiras de luta do movimento social fossem incorporadas ao governo, pois sua concepção estava vinculada aos movimentos de reforma urbana. Todavia, a complexidade da problemática socioambiental urbana não permitiria que essa mudança se apresentasse de forma rápida (MARICATO, 2011). O esperado, segundo Maricato, era

(...) a abertura de um canal para o qual convergissem a articulação de todos os que lidavam com os dramáticos e crescentes problemas urbanos, permitindo dessa forma ampliar e fortalecer o debate sobre como

---

<sup>12</sup> O Projeto Moradia, parceria entre o Instituto Cidadania, a Fundação Djalma Guimarães e a Cooperativa Habitacional dos Bancários (Bancoop), propõe a reconstrução das cidades apresentando propostas para o desenvolvimento urbano e erradicação do déficit habitacional no Brasil. In: INSTITUTO CIDADANIA, 2000.

<sup>13</sup> A primeira Conferência Nacional das Cidades mobilizou 2500 delegados que foram eleitos nas conferências realizadas em cerca de 3000 municípios e em todos os Estados. Nesta conferência foram aprovados os princípios norteadores da construção da política urbana no Brasil (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011).

encaminhá-los e influir na correlação de forças de modo a encaminhar novas soluções (2011, p. 25).

Ou seja, almejava-se a construção de um governo participativo e social, que pudesse apresentar propostas para enfrentar os problemas urbanos e que incorporasse nas suas bases a discussão amadurecida desde a década de 1960 da política de reforma urbana.

Contudo, o governo manteve até 2005 a mesma política econômica do governo FHC, Com “controle inflacionário por meio de taxas de juros elevada, superávit primário e restrição ao gasto público” (FAGNANI, 2011, p. 47), em decorrência disso, a recessão econômica do governo continuou restringindo o desenvolvimento social (FAGNANI, 2011) e impactando na disponibilidade de recursos do Ministério das Cidades e para a implementação dos programas vinculados a ele.

De forma a consolidar uma política nacional de desenvolvimento urbano e habitacional, em 2004 foram aprovadas pelo Conselho das Cidades as propostas de Política Nacional de Habitação, Política Nacional de Saneamento, Política Nacional de Trânsito, Política Nacional de Mobilidade e Transporte Urbano, a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos e o Programa Nacional de Regularização Fundiária (FAGNANI, 2011).

Referente à Política Nacional de Habitação, nesse mesmo ano foi instaurado o Sistema Nacional de Habitação para atender ao mercado e à habitação de interesse social. Para o setor de habitação de interesse social foi instituído em 2005 o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) - Lei Federal nº 11.124 - e em 2006 o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), fruto de conquista do movimento de reforma urbana que apresentou projeto de lei para instituí-los. O FNHIS teve os recursos vinculados ao Orçamento Geral da União (OGU), para atendimento a famílias com renda de até três salários mínimos. Os recursos do FGTS foram aplicados a programas para atendimento a famílias com renda de até cinco salários mínimos (FAGNANI, 2011).

Em 2007, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Urbanização de Favelas, incluído no eixo da Infraestrutura Social e Urbana, que prevê ações, obras e serviços que possam “proporcionar a superação das condições de precariedade dos assentamentos escolhidos, incorporando-os à cidade formal,

com abordagem das questões urbana, habitacional, fundiária, social e ambiental” (BRASIL, 2010, p. 13).

Os recursos do Programa dividem-se em: (i) recursos não onerosos, a partir da dotação do Orçamento Geral da União (OGU) com recursos do FNHIS, que são repassados aos municípios, estados e Distrito Federal sob a forma de financiamentos e; (ii) recursos onerosos provenientes do FGTS ou do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), repassados aos mesmos entes com transferência obrigatória da União, tendo contrapartida obrigatória que pode ser expressa em recursos financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis (BRASIL, 2010).

O Programa contempla uma gama de intervenções, classificadas basicamente em três tipologias:

- (i) Intervenção sem reassentamento: mantém todas as famílias na própria área de intervenção. Representa 67% dos investimentos do PAC e seus recursos são divididos em 30% para produção habitacional e 45% para infraestrutura e saneamento;
- (ii) Urbanização com reassentamento parcial: nesse caso há a necessidade de remanejamento de parte da população para outras áreas para a consolidação e regularização do assentamento. Os recursos para a construção de moradias contemplam as unidades dentro e fora da área do núcleo. Os recursos são divididos em 55% para construção de moradias; 21% para produção habitacional das famílias remanejadas e somente 25% em saneamento e infraestrutura, representando 28% dos recursos do PAC; e
- (iii) Urbanização com reassentamento total: Essa solução ocorre em 5% dos casos e é escolhida quando as áreas não são passíveis de ocupação, sendo necessário remover todas as famílias do local. Os investimentos são destinados quase que exclusivamente para produção de moradias, 85% do total, e a área é recuperada para que não ocorra nova ocupação.

O PAC-Urbanização de favelas trouxe magnitude a um programa iniciado em pequena escala, implantado por prefeituras democráticas, nas décadas de 1980 e 1990, e é objeto dessa pesquisa. Uma das áreas escolhidas para estudo de caso em Curitiba – a Vila Parolin – foi contemplada com recursos do PAC em 2007 e se

insere na tipologia de “urbanização com reassentamento parcial”, pois parte das famílias foi reassentada no entorno do núcleo.

O Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) foi lançado em 2009 por uma missão realizada pelos Ministérios da Casa Civil e Fazenda e, em uma posição coadjuvante, o Ministério das Cidades, nesse momento enfraquecido na sua posição de condutor da política urbana e habitacional (AMORE, 2015). O lançamento do Minha Casa, Minha Vida teve como intenção oferecer uma alternativa ao setor imobiliário e da construção civil “como uma forma declarada de enfrentamento da chamada crise dos *subprimes* americanos que recentemente tinha provocado a quebra de bancos e impactado a economia financeirizada mundial” (AMORE, 2015, p. 15).

O Governo Federal, disposto a diminuir o déficit habitacional, na ocasião “calculado em 7,2 milhões de moradias, 90% delas concentradas nas faixas de renda inferiores a três salários mínimos, 70% nas regiões Sudeste e Nordeste, quase 30% nas regiões Metropolitanas” (AMORE, 2015, p. 17), privilegiou a construção de unidades novas. Esse direcionamento beneficiou o setor da construção civil, sem, contudo, mesclar com outras formas de enfrentamento, como a urbanização de favelas, que poderiam favorecer a diminuição do déficit habitacional (BONDUKI, 2014).

A segunda etapa do programa foi lançada em 2011, no Governo Dilma Rousseff (2011-2018), sem que houvesse um remodelamento do programa, a fim de sanar algumas deficiências percebidas na implantação da primeira etapa do MCMV, como a desarticulação com a política urbana e fundiária. Além disso, os projetos carecem de qualidade arquitetônica e, em muitos casos, são mal localizados e/ou em locais com infraestrutura precária (BONDUKI, 2014). No período de 2009 a 2014, foram produzidas 3.000.000 de unidades habitacionais, sendo 1.000.000 de moradias produzidas na fase 1 do MCMV e 2.000.000 de moradias na fase 2 do MCMV (AMORE, 2015).

Mesmo com os erros, próximos do que foi realizado na época do BNH, é fato que a produção de moradias do MCMV foi muito superior ao produzido em todos os governos até então. Todavia, será necessário reaproximar a produção de moradias à política urbana e habitacional, reflexão amadurecida pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana e que pautou o início desse governo participativo e democrático.

A síntese da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Habitacional é apresentada no QUADRO 1.

POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLV. URBANO E HABITACIONAL	PERÍODO VARGAS: PRIORIZAÇÃO DA HABITAÇÃO SOCIAL (1930-1964)	REGIME MILITAR: PRODUÇÃO HABITACIONAL EM LARGA ESCALA (1964-1986)	POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO INCIPIENTE (1986-2002)	GESTÃO HABITACIONAL E URBANA PARTICIPATIVA (2003-2014)
Programas	Década de 1930: Carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) para produção de conjuntos habitacionais; 1937: “Parques Provisórios Proletários” para erradicar as favelas na capital da República; 1942: Decreto-Lei do Inquilinato em 1942 - regulamentação dos aluguéis; 1946: Fundação da Casa Popular.	1964: Extinção dos IAPs; 1964: Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) para substituir a Fundação da Casa Popular; 1964: Fundação do Banco Nacional da Habitação (BNH); 1972: Programa CURA (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada). 1975: Programa de Lotes Urbanizados (Profilurb); 1979: Programa de Erradicação de Subabituação (Promorar);	1988: Transferência do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) à Caixa Econômica Federal e extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH); Programa Nacional de Mutirões Comunitários com recursos do SFH; 1993: Programa Habitar Brasil-BID, Cartas de crédito e Pró-Moradia; 1998: Suspensão dos Programas pelo FMI; 1999: Programa de Arrendamento Residencial (PAR); 2001: Programa de Subsídio Habitacional (PSH).	2003: Ministério das Cidades, I Conferência Nacional das Cidades e primeira gestão do Conselho Nacional das Cidades; 2004: Sistema Nacional de Habitação (SNH); 2005: Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS); 2006: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); 2007: PAC-Urbanização de favelas; 2009: Minha Casa, Minha Vida – Fase 1; 2011: Minha Casa, Minha Vida – Fase 2.
Produção Habitacional	1930-1964: Produziu-se em torno de 175.000 unidades habitacionais.	1964-1986: Foram produzidas 4,3 milhões de unidades habitacionais, sendo 2,4 milhões foram destinadas à moradia social e 1,9 milhões para a classe média.	1995-2003: 364.000 unidades habitacionais.	MCMV – Fase 1 (2009-2010): 1.000.000 de unidades habitacionais e MCMV – Fase 2 (2011-2014): 2.000.000 de unidades habitacionais.
Ações complementares	Não houve.	Preocupação com a política urbana, por meio do Serfhau, como a criação das regiões metropolitanas, financiamento de planos diretores e elaboração de estudos para a concepção de instrumentos urbanísticos incluídos posteriormente no Estatuto da Cidade e produção de um banco de terras, por intermédio das Companhias de Habitação (COHABs), também criadas nesse período.	2001: Promulgação do Estatuto da Cidade.	2004: Política Nacional de Habitação, Política Nacional de Saneamento, Política Nacional de Trânsito, Política Nacional de Mobilidade e Transporte Urbano, a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos e o Programa Nacional de Regularização Fundiária.

QUADRO 1 – SÍNTESE DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITACIONAL

FONTES: MARICATO, 1987; 1996; 2011; 2013; BONDUKI, 2011; 2014; ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011; FAGNANI, 2011; AMORE, 2015. Elaborado pela autora (2016).

### 3.5 O FENÔMENO DAS FAVELAS NO BRASIL

#### 3.5.1 Surgimento das favelas no Brasil e as primeiras experiências de urbanização de favelas

O termo “favela” originalmente tem como grafia “*favella*” e é proveniente de uma planta existente na região de Canudos na cidade de monte Santo no Estado da Bahia. Após retornar da Guerra de Canudos, tendo como intuito impelir o governo a remunerá-los, os soldados ocupam em 1897 o Morro da Providência. O local ocupado por eles passa a ser denominado “*Morro da Favella*” (VALLADARES, 2000; 2013).

Em meados dos anos 1920, todos os aglomerados de barracos sem infraestrutura existentes no Rio de Janeiro passam a receber a nomenclatura de “favela”. Entretanto, a existência dessas ocupações é anterior a sua denominação, pois no final do século XIX, já existiam alguns aglomerados, inclusive anteriores ao Morro da Favella. A partir dessa época, a favela se torna prioridade para o poder público e os cortiços são deixados para segundo plano. Há, no entanto, uma hipótese de que os primeiros moradores das favelas sejam provenientes de cortiços, que tiveram seu número bastante reduzido no final do século XIX com a política de erradicação de cortiços (VALLADARES, 2000; 2013).

A relação que se estabelece entre a Guerra de Canudos e a favela, segundo Valladares “tem uma forte conotação simbólica que remete à resistência, à luta dos oprimidos contra um adversário poderoso e dominador” (2013, p. 29). A própria significação da Guerra de Canudos, considerada a precursora da questão fundiária no Brasil, com a resistência de seus ocupantes em se manter no local, a ação do Governo Federal para removê-los e a contradição do que ocorre no retorno dos soldados ao Rio de Janeiro, criando uma relação de dependência com o Governo. Após defender sua “pátria”, os combatentes não recebem seus pagamentos, e com a finalidade de pressionar o Ministério da Guerra que os enviou para extinguir a ocupação de Canudos, passam a ocupar o Morro da Providência (VALLADARES, 2000; 2013).

Ainda de acordo com Valladares (2013, p. 29-30), o “mito de origem da favela” pode ser associado à obra *Os Sertões* (1902), de Euclides da Cunha, e a repercussão que sua publicação recebeu, uma vez que sua leitura dos fatos possibilitou que os estudiosos brasileiros pudessem compreender o fenômeno favela, ainda em formação.

As favelas são percebidas efetivamente como um problema somente a partir da década de 1950 (RODRIGUES, 2001). Por este motivo justifica-se a produção de um Censo específico das favelas. Havia a necessidade de conhecer o problema para poder intervir. Dessa forma, o Instituto Brasileiro de geografia e Estatística (IBGE), ao mesmo tempo em que realiza o Censo Demográfico da população brasileira de 1950, produz um Censo específico de favelas do Distrito Federal. O documento final, publicado em 1953, estabelece uma leitura das primeiras ocupações ocorridas na cidade do Rio de Janeiro e como se organiza a distribuição do espaço urbano na cidade.

Somente no Distrito Federal, segundo o Censo Demográfico de 1950, havia 169.305 habitantes (IBGE, 1953) diferindo um pouco do “Censo das Favelas” de 1949 realizado pela Prefeitura do Rio de Janeiro que levantou o número de 138.837 habitantes distribuídos em 34.528 moradias irregulares (VALLADARES, 2013). Em 1938 foi formada uma “Comissão Censitária dos *Mucambos* do Recife”, que realizou um recenseamento específico pelo fato de estimar-se em mais de 45.000 *mocambos* existentes na cidade (LIRA, 1996). Em São Paulo, considerando que as favelas surgiram somente na década de 1940, o número era relativamente inferior ao dos outros municípios citados: 8.488 moradias e cerca de 50.000 domicílios distribuídos em 141 favelas, constatado pelo levantamento efetuado pela Prefeitura em conjunto com a Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS), em 1957 (SAMPAIO, 1998; BUENO, 2000).

O diretor da Divisão Técnica do Serviço Nacional de Recenseamento do Instituto Brasil de Geografia e Estatística (IBGE), Alberto Passos Guimarães, responsável pela elaboração do documento final, considera que nem toda a população pobre, anteriormente concentrada nos cortiços da região central, transfere-se para a região periférica, e destaca que o Distrito Federal não se diferencia do padrão de desenvolvimento comum a todas as cidades, tendo “a peculiaridade de conservar, dentro do perímetro urbano e ao lado de zonas



residenciais prósperas e confortáveis, núcleos de construções rústicas desservidos dos mais elementares melhoramentos” (IBGE, 1953, p. 1).

A crescente ocupação das zonas periféricas é explicada por Guimarães (IBGE, 1953) devido ao processo de valorização dos imóveis e o custo elevado da construção da moradia, dificultando a permanência da população mais pobre nas regiões centrais e bem servidas de infraestrutura e transportes. O diretor do IBGE ainda indaga se a solução é “rebaixar o preço da habitação ao nível das classes pobres ou elevar o poder aquisitivo das classes pobres ao nível do preço da habitação” (IBGE, 1953, p. 23). Ou seja, levanta-se a preocupação com a tendência de crescimento exponencial de ocupação em áreas irregulares, que se verá nas décadas seguintes, caso não seja proposta uma alternativa para a habitação social.

A questão do custo da terra é apontada por Maricato (2011) como um grande impedimento para equacionar a questão habitacional e responsável pelo crescimento das favelas e assentamentos informais. Ainda segundo a autora, esse aumento exagerado da população moradora em áreas irregulares ocorre, principalmente, nas décadas de 1980 e 1990, em função do baixo investimento em habitação social realizado pelo governo neste período (MARICATO, 2011).

Em contrapartida à política proposta pelos governos para erradicação de favelas, algumas ações são realizadas e se aproximam da Política de Urbanização de Favelas, como a Cruzada de São Sebastião na década de 1950, apoiada por grupos religiosos e representantes católicos, e a experiência pioneira de urbanização da favela Brás de Pina, implementada na década de 1960, promovida pela Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO) do Governo do Estado de Guanabara (VALLADARES, 2013). Valladares relata que a Cruzada de São Sebastião “desenvolveu uma atividade de grande amplitude voltada para a produção de moradias novas e equipamentos de infraestrutura, o que hoje se chama *urbanização de favelas*” (2013, p. 77, grifo nosso).

A urbanização da favela Brás de Pina merece destaque por ser considerada uma das primeiras experiências de urbanização realizadas pelo poder público com a participação dos moradores e com a contratação de projeto. Iniciada em 1965 e executada pelo arquiteto Carlos Nelson Ferreira dos Santos, enquanto ainda era estudante, por iniciativa dos moradores, e efetivada entre 1968 e 1969, pelo escritório Quadra Arquitetos Associados, contratado pela Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO). Esse projeto foi desenvolvido em

conjunto com os moradores, que participaram ativamente de sua implantação, porém não sem alguns conflitos durante o processo (BUENO, 2000; SOUSA, 2003; PULHEZ, 2008; MARICATO, 2011).

Embora tenha havido uma participação ativa da comunidade em todas as etapas da urbanização, no decorrer do processo essa participação foi enfraquecendo, principalmente pela necessidade de aumentar a renda familiar para custear as despesas provenientes da urbanização. Segundo Sousa, algumas famílias perderam sua moradia por não terem condições de arcar com o custo que a urbanização acarretou (2003, p. 55). Esse é um problema que ocorre até hoje, pois a urbanização ocasiona melhoria na condição de vida o que não caracteriza o aumento de renda familiar. A regularização muitas vezes ocasiona um custo a mais para as famílias beneficiadas, que nem sempre têm condições de arcar com esse ônus.

A experiência de urbanização de Brás de Pina foi bastante significativa para Santos e demais membros da equipe, que tiveram a oportunidade de transgredir as regras e normas vigentes na cidade:

À favela e ao favelado — que no mais das vezes transitavam no imaginário burguês ora como representação pitoresca da “cultura popular” ora como “praga” urbana — lhes foi permitido, mais do que simplesmente existir, resistir na adversidade de sua existência urbana e *requalificar a prática política* que sempre fez do ofício do arquiteto um mero aspecto do exercício de poder (PULHEZ, 2008, p. 112, grifo do autor).

A intervenção contemplou abertura de vias, implantação de infraestrutura e remoção de algumas moradias, reassentadas em um terreno ao lado da favela. Essa experiência demonstrou que era possível manter a população no local, uma conquista da mobilização popular, que resistiu ao plano de remoção promovido pelo Estado, e em resposta às políticas públicas de erradicação de favelas, predominantes neste período (BUENO, 2000; DENALDI, 2003; SOUSA, 2003; PULHEZ, 2008).

Essas primeiras experiências de urbanização de favelas são fruto de um trabalho realizado em conjunto entre moradores e técnicos interessados em qualificar o espaço ocupado por moradias precárias e proporcionar alguma qualidade de vida a essa população, em um período onde as políticas de erradicação de favelas predominavam, principalmente nas décadas de 1960 e 1970.

Somente a partir da década de 1980, por iniciativa de alguns órgãos públicos, principalmente municipais, a política de urbanização de favelas começa a se intensificar.

### 3.5.2 Programa de Urbanização de Favelas no Brasil

A urbanização de assentamentos precários no Brasil foi efetuada de forma acanhada e singular até a década de 1980. Algumas iniciativas pioneiras, como a urbanização da favela Brás de Pina, no final da década de 1960, ou ainda, outros casos promovidos por meio de programas pontuais de governos estaduais e federais, propiciaram a urbanização e consequente permanência das famílias nos locais ocupados, além de proporcionar a melhoria de vida dessa população.

Desde que as favelas foram identificadas como um problema, e consequentemente, constatada a necessidade de intervir para resolvê-lo, pode-se identificar três partidos de políticas públicas ou tipologias para atuação em favelas, conforme podemos verificar em Bueno (2000):

- (i) Desfavelamento, remoção ou erradicação de favelas: Política adotada pelo Governo Federal durante a ditadura por meio do BNH. Antes disso, as políticas de erradicação de favelas também foram adotadas, porém sem a mesma proporção. Ainda hoje, em alguns casos e de acordo com interesses da iniciativa privada, essa política ainda é aplicada;
- (ii) Reurbanização: nessa política, o poder público entende que a ocorrência da favela é um acontecimento urbano, porém a escolha de intervenção é alterá-la para que se adeque ao tecido urbano do restante da cidade. Somente a localização é mantida, o restante é demolido e reconstruído com os parâmetros da cidade legal. Essa é uma alternativa viável para os casos de áreas inundáveis;
- (iii) Urbanização: esse partido mantém as características originais da favela, intervindo no que se considera necessário, como a remoção pontual de moradias em áreas de risco ou ambientalmente protegidas. Há a substituição de moradias por serem consideradas insalubres, ou

para promover o adensamento, com o intuito de manter o maior número de moradores no local, sendo a verticalização uma opção em alguns casos. O local recebe ainda a implantação de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos.

Contudo, em alguns casos a urbanização poderá mesclar as três tipologias de intervenção, utilizando-as de modo parcial em diferentes trechos do assentamento (BUENO, 2000; DENALDI, 2003; CARDOSO, 2007a).

O Programa de urbanização de favelas, propriamente dito, começa a ser institucionalizado por gestões municipais progressistas a partir dos anos 1980. Capitais como Rio de Janeiro, São Paulo, Recife, Porto Alegre e Belo Horizonte, e outras cidades como Santo André e Diadema, na Região Metropolitana de São Paulo, igualmente estados como o Rio de Janeiro e Minas Gerais, implantaram uma política de urbanização de baixo-custo, sem que houvesse uma diretriz nacional, ou ainda, recursos do Governo Federal para efetivação dessa política.

Alguns dos programas implantados tiveram apoio de agências internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que após a Conferência das Nações Unidas de 1976 - Habitat I, tem um novo direcionamento no sentido de favorecer a permanência das famílias, contrário à remoção de favelas, prática promovida e apoiada até então (CARDOSO, 2007b).

Segundo Maricato (2011), são várias as razões que ampliaram a prática de urbanização de favelas: (i) a diminuição de renda da população, em função do aumento do desemprego, incentiva a mobilização popular, além do próprio processo de democratização que ocorre no país, após o fim da ditadura; (ii) com as eleições que ocorrem após o fim da ditadura, prefeitos democráticos se elegem; (iii) envolvimento de profissionais e técnicos com novas propostas; e (iv) na ausência de investimentos federais, os recursos para as intervenções foram disponibilizados pelas gestões municipais. Acrescente-se a estas razões o custo das intervenções, como no caso de uma intervenção gradual, que mantém boa parte das moradias, ocasionando um baixo custo para o poder público municipal.

Nos anos de 1990 a urbanização de favelas ganha expressão, consolidando e ampliando políticas de urbanização de assentamentos precários. Além disso, atinge uma quantidade maior de municípios. De acordo com Denaldi (2003, p. 104), o “acelerado processo de urbanização e especialmente de crescimento das favelas

(cidade ilegal), que alcança proporções enormes, tornou ainda mais evidente a necessidade da intervenção governamental”.

No entanto, poucos são os programas implantados pelo Governo Federal que subsidiam as iniciativas dos governos municipais até os anos 2000. Somente em 2007, o Governo Federal lança um programa específico para urbanização de assentamentos precários – o PAC-Urbanização de favelas. O mesmo foi inserido no eixo de Infraestrutura Social e Urbana do Plano de Aceleração do Crescimento, com o intuito de integrar ações de habitação, saneamento e inclusão social (BRASIL, 2010), conferindo magnitude ao programa de urbanização de favelas por disseminar essa política para vários municípios situados em diversas regiões do Brasil, conforme mencionado anteriormente.

As obras previstas nos programas de urbanização de favelas têm como principal requisito atuar nos assentamentos precários para melhorar as condições de vida de sua população. De um modo geral, esses assentamentos podem ser identificados por ter um *“território segregado, caracterizado pelas dificuldades de acesso a serviços, oportunidades e equipamentos essenciais, com população em moradias inadequadas e exposta a riscos sociais e ambientais”* (IPEA, 2013, p. 23, grifo do autor).

Na década de 1980, a urbanização era realizada de forma mais pontual, com a utilização de tecnologias alternativas, adaptadas às condições locais. Essa forma de atuação era indicada devido aos poucos recursos dos governos municipais e pela necessidade de intervir no maior número possível de núcleos. Além disso, muitas dessas obras eram realizadas por mutirão, com o apoio de assessorias técnicas e com o auxílio dos próprios moradores (BUENO, 2000).

Esse tipo de intervenção, denominada gradual ou parcial,

(...) consiste na execução de melhorias ao longo de muitos anos. Trata-se da urbanização parcial, de setores da favela, ou da somatória de intervenções pontuais realizadas pela população e pelos governos que, com o passar dos anos, acabam resultando na sua consolidação. As intervenções executadas podem ou não ser orientadas por um plano geral de urbanização. Em função de condicionantes financeiras, sociais e políticas, a urbanização gradual é a modalidade que mais tem sido adotada pelos governos municipais (DENALDI, 2003, p. 56).

Na década de 1990, há uma mudança fundamental na forma dos governos atuarem nos assentamentos irregulares, empregando uma urbanização integrada.

Essa prática visa incorporar a favela à cidade e à infraestrutura urbana existente: sistema viário, transporte, saneamento ambiental (redes de abastecimento de água, drenagem, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos) e equipamentos públicos. Essa nova postura se dá independente da regularização fundiária ser viabilizada simultaneamente à regularização urbanística, embora também houvesse a preocupação em auferir a regularização dos terrenos e garantir titularidade a seus moradores (BUENO, 2000; DENALDI, 2003).

Outros componentes foram incorporados ao projeto de urbanização, como o paisagismo, a pavimentação e calçamento de vias e vielas, iluminação pública e mobiliário urbano (padronização de placas de ruas, lixeiras, bancos, entre outros elementos). Para tanto, em diversas cidades, empresas particulares foram contratadas pelos órgãos públicos para a elaboração desses projetos (BUENO, 2000). Muitos projetos foram, inclusive, premiados em função do elevado nível de suas concepções e sua preocupação em qualificar o espaço público.

Como exemplo de intervenção integrada e de alguns dos projetos premiados, Bueno (2000, p. 193) cita o Programa de Urbanização de Favelas do município de São Paulo na gestão Erundina (1989-1992); o Programa Favela-Bairro no Rio de Janeiro, promovido pelo Prefeito César Maia em 1993, e que perdurou até 2008; e o Programa de Saneamento Ambiental do Reservatório Guarapiranga, parceria entre a Prefeitura de São Paulo e o Governo do Estado de São Paulo, com início em 1996 e ampliado em 2005, com a incorporação da Represa Billings ao programa, passando a ser intitulado “Programa Mananciais” (SÃO PAULO, s/d).

Desses três, o “Programa Mananciais” é o que mais aproxima a questão habitacional e urbana da ambiental, uma vez que o enfoque principal é a recuperação do manancial de abastecimento de água da Região Metropolitana de São Paulo (BUENO, 2000, p. 203). Nessa mesma linha de atuação, a Prefeitura de Santo André, município da Região Metropolitana de São Paulo, inaugura em 1997 o Programa Integrado de Inclusão Social (PIIS), com a clara intenção de atuar na redução da exclusão social. O Programa de Urbanização Integrada de Favelas se insere no PIIS, articulando os diversos setores da gestão pública para atuar de forma integrada nas áreas de vulnerabilidade social. O Programa recebeu diversos prêmios, até o Prêmio Internacional de Dubai de Melhores Práticas, pela urbanização da favela Sacadura Cabral, do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, o UN-HABITAT (DENALDI, 2003, p. 153).

A fim de que as políticas públicas de urbanização sejam direcionadas, é necessário um levantamento prévio dos assentamentos irregulares existentes no município e sua caracterização. Neste sentido, Denaldi (2003, p. 54) apresenta a classificação adotada pela Prefeitura de Santo André para os núcleos existentes na cidade. Os assentamentos irregulares são divididos em “consolidáveis” e “não consolidáveis”. A partir dessa categorização, o tipo de intervenção para cada área é escolhido entre “remoção”, “urbanização” e “urbanização integrada”.

Assim, o assentamento considerado “consolidável” é aquele passível de receber a recuperação urbanística e ambiental, bem como o reordenamento urbano, ou seja, a implantação de redes de infraestrutura urbana, abertura ou conformação do sistema viário e regularização do parcelamento do solo. Em alguns casos, poderá haver a remoção de um número reduzido de moradias. Para essa situação, o tipo de intervenção adotada é a “urbanização” ou a “urbanização integrada” (DENALDI, 2003).

O assentamento que não possui condições de receber o reordenamento urbano, nem a regularização urbanística e ambiental, é classificado como “não consolidável”, tendo como alternativa a “remoção”. Denaldi (2003, p. 55) esclarece que esses núcleos apresentam “situações de risco e insalubridade não solucionáveis”, muitas vezes situados “sob aterro sanitário, oleoduto, viário estrutural da cidade, áreas de risco, de preservação ambiental e *non aedificandi*”.

Após analisar diferentes experiências de urbanização ocorridas em várias cidades latino-americanas, Brakarz (2002), orienta que para a seleção dos assentamentos a serem urbanizados, entre as muitas áreas irregulares que podem existir nas cidades, primeiramente deverá ser considerada a viabilidade de intervenção dos assentamentos que irão receber a urbanização. O autor destaca que em muitos casos, a localização do terreno impede a urbanização por questões ambientais, econômicas, legais ou ainda, por outros motivos.

Nos casos onde os assentamentos estão localizados em áreas de risco ou de preservação permanente, além dos impactos causados ao meio ambiente, há também os riscos a que a população está submetida por morar à beira de córregos ou em áreas sujeitas a inundações ou deslizamentos. Em tais situações, as intervenções devem contemplar obras de prevenção e mitigação ambiental. Essas obras, bastante onerosas, são muitas vezes imprescindíveis, pois essas ações ocasionam um efeito bastante positivo no entorno. Ressalte-se que os custos

dessas obras não devem inviabilizar a urbanização de outros assentamentos, por isso é necessário estabelecer antecipadamente os critérios de elegibilidade das intervenções (BRAKARZ, 2002).

A urbanização de assentamentos precários compreende várias etapas e o resultado final depende da finalização adequada de cada uma delas. Iniciando pela escolha da área onde os investimentos serão feitos, além das questões apontadas anteriormente, a participação ativa da população faz diferença, sua reivindicação poderá incentivar o município a priorizar a intervenção do seu núcleo, como ocorreu na Vila Parolin, um dos núcleos a ser estudado. A população, representada pela associação de moradores, reivindicou junto aos órgãos públicos municipais a necessidade de intervir no “Bolsão Parolin”, mantendo as famílias no mesmo local ou próximo a ele (COHAB-CT, CURITIBA, 2007).

De antemão, as condições jurídicas do terreno também devem ser conhecidas, bem como todas as restrições legais para sua regularização urbanística e fundiária. Após todas as restrições serem compreendidas e as áreas selecionadas, passa-se a etapa de levantamento preliminar e diagnóstico, que irão embasar o desenvolvimento do projeto, para, finalmente, serem executadas as obras. Essas etapas podem ser realizadas por meio da equipe interna dos órgãos públicos, ou pode se decidir por contratar os serviços externos de empresas especializadas. É importante que a população participe ativamente de todas as etapas (BUENO, 2000).

Um instrumento previsto para a democratização do acesso à terra e que auxilia na desburocratização do processo de regularização fundiária dos assentamentos são as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Esse instrumento foi incluído no Estatuto da Cidade, porém alguns municípios já o utilizavam antes disso. É fundamental que este instrumento seja incorporado nos planos diretores municipais para que sua função seja legitimada (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011).

No caso de Curitiba, este instrumento foi incluído na revisão do Plano Diretor de 2014, porém o termo cunhado é Setor Especial de Interesse social (SEHIS). O maior diferencial não se refere ao termo, mas sim à localização das SEHIS, demarcadas na região periférica da cidade. Segundo Carvalho (2014, p. 199), “Nenhuma área central ou que compreende a regional Matriz, Boa Vista, Santa Felicidade ou Portão, as mais nobres e melhores estruturadas da cidade possuem



uma SEHIS delimitada”. A exceção é a Vila Parolin, situada próxima da região central, e transformada em ZEIS por meio da Lei Municipal nº 12.450/ 2007.

O projeto de urbanização, de acordo com Bueno (2000, p. 326),

(...) passa pela sua reidentificação pela população do entorno, pelo seu reconhecimento como parte do bairro e como um espaço acessível e de interesse de todos. Assim, o projeto tem de se voltar também para a cidade, e não apenas procurar resolver os problemas internos à favela.

Nesse sentido, a urbanização de assentamentos precários não pode se reduzir aos limites da favela. O plano adotado para sua intervenção deve incorporar as diretrizes e legislação existente para o entorno e para o bairro, de forma a integrar, de fato, o núcleo à cidade.

Segundo Cardoso (2007a), o programa de urbanização pode ser analisado por dois pontos de vista, se por um lado a urbanização garante à população o direito de permanência no local escolhido, por outro apresenta dois padrões diferenciados de como tratar o espaço urbano, de um modo para a cidade formal e de outro para a cidade ilegal. A possibilidade de aumentar esse universo de atuação se contrapõe a um padrão mínimo de qualidade de vida, imposto pela limitação de investimentos. De acordo com o pesquisador, “o caráter trágico desses dilemas é reforçado pela inexistência de programas de oferta de novas oportunidades habitacionais, seja pelo mercado, seja pelo poder público”, transformando a política de urbanização na única opção existente (2007a, p. 16).

Embora existam experiências bem sucedidas, muitas são as dificuldades encontradas pelos gestores que atuam nos programas de urbanização de favelas. Denaldi (2003, p. 41) destaca o “custo de urbanização, regularização fundiária, grau de integração da favela urbanizada com a cidade e replicabilidade” como as principais dificuldades para o êxito desses programas.

Em tal perspectiva, de forma a garantir que a urbanização de favelas se torne uma prática permanente e de largo alcance, algumas condições devem ser pré-determinadas para servir de referência aos gestores do programa na elaboração e implantação de projetos e obras de urbanização. Com esse intuito, o Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (LABHAB) (1999, p. 10-11) propõe o estabelecimento de três indicadores a fim de determinar soluções técnicas e institucionais viáveis:

- (i) Replicabilidade: elaboração de especificidades tecnológicas que possam ser aplicadas em diversas situações, ou no caso, em diversas áreas. De forma a garantir que os resultados sejam factíveis, as soluções propostas devem ser bem genéricas, servindo como indicativo para sua aplicação;
- (ii) Adequabilidade: estabelecimento de tecnologias que possam se adequar a cada condição, o que não quer dizer que não possam ser tecnologias convencionais, mas que possam se moldar a diferentes casos;
- (iii) Sustentabilidade: esse indicador é mais voltado às dificuldades institucionais e políticas de modo a garantir que os resultados positivos da urbanização perdurem com o passar do tempo. É fundamental que durante a urbanização, os papéis e responsabilidades tanto do poder público, quanto da população local e seus representantes seja definido. Com isso, busca-se garantir que o espaço urbanizado, bem como os equipamentos instalados, seja conservado, sem que sejam necessárias intervenções constantes nos locais já atendidos.

A equipe do LABHAB aplicou estes três indicadores em assentamentos de diversas regiões do Brasil, de forma a tornar a pesquisa mais representativa. A partir das conclusões a que o estudo chegou, diversas recomendações foram feitas para servir de parâmetro para projetos e obras de urbanização (BUENO, 2002). Com isso, o programa de urbanização de favelas passa a ter um custo-benefício mais acessível, reproduzindo-se em uma escala maior, além de tornar-se mais efetivo. Os indicadores também possibilitam que o programa possa ser constantemente aperfeiçoado.

Em síntese, as recomendações orientam para que as intervenções garantam o “direito à cidade”, com políticas públicas que vinculem a urbanização ao desenvolvimento urbano, ambiental e social, além de políticas de acesso à terra. As esferas municipal, estadual e federal devem estar articuladas entre si, vinculando a política de produção de moradias à urbanização de favelas. Essa vinculação é fundamental nos casos onde é necessário propor o desadensamento do núcleo, ou ainda para a substituição de moradias precárias.

Igualmente, deve haver uma integração entre os diversos setores públicos, a fim de que a favela seja incorporada ao bairro e às demais intervenções que

ocorram na cidade. Prever, na elaboração da intervenção, melhorias das condições de habitabilidade das construções, com a incorporação de assessorias técnicas que auxiliem os moradores em eventuais reformas na construção ou nos sistemas hidráulicos e elétricos é um avanço no processo de urbanização de favelas. Contudo, não são todas as prefeituras que conseguem viabilizar parcerias para promover a melhoria das habitações, muitas vezes por questões políticas ou mesmo financeiras (BUENO, 2002).

E, por último, assegurar que essas recomendações e parâmetros técnicos desenvolvidos para a intervenção de assentamentos precários seja replicada entre os técnicos que atuam nesse segmento, garantindo que haja uma discussão sobre os avanços tecnológicos para projetos e obras de urbanização de favelas. Bueno destaca que “a construção de tais redes interdisciplinares, ligadas à melhoria da qualidade do ambiente construído, deve ser objeto de uma política pública de desenvolvimento tecnológico nacional” (2002, p. 92). Ou seja, para que um maior número de município possa replicar o programa, o Governo Federal deve incorporar essas recomendações e parâmetros na Política Habitacional e Urbana.

Com a inclusão em 2007 de uma linha específica de atuação em assentamentos precários no Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, o Governo Federal, por meio do Ministério das Cidades, propõe uma política para ampliar o campo de ação do Programa de urbanização de favelas em todo o território nacional (CIDADES, 2010). Os parâmetros elaborados e amadurecidos ao longo das décadas de execução do programa por profissionais e pesquisadores se tornam agora uma diretriz nacional.

Os municípios contemplados com os recursos do PAC devem seguir uma cartilha fornecida pelo Ministério das Cidades para intervir nas áreas selecionadas. As ações previstas no programa abrangem os aspectos urbano, habitacional, fundiário e ambiental, de forma a solucionar as condições precárias existentes nesses assentamentos, com o intuito de incorporar os assentamentos à cidade formal. A Vila Parolin, um dos estudos de caso selecionados para a pesquisa, é uma das áreas elegidas em 2007 pelo PAC–Urbanização de favelas, e está com as obras de urbanização em andamento. A intervenção e seus impactos serão detalhados nos Capítulos 4 e 5.

O estudo realizado em 2013 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2013) avaliou as intervenções realizadas com os recursos do PAC e verificou

quais foram os fatores que proporcionaram condições favoráveis ou desfavoráveis para implementação dos programas nos municípios contemplados.

Como favorável, o estudo aponta, a importância de se alcançar a “Urbanização de assentamentos precários como política nacional” (IPEA, 2013, p. 26), assegurando investimentos para obras e projetos de urbanização; o constante aperfeiçoamento das regras e diretrizes do Programa; e o investimento na capacitação de gestores e no planejamento das ações, fundamental para atingir bons resultados. O reconhecimento do direito à moradia também é apontado como um fator bastante positivo, propiciando a regularização fundiária em conjunto com a regularização urbanística. Outro fator relevante são as parcerias firmadas com as concessionárias para adaptar as tecnologias das redes de infraestrutura urbana às condições dos assentamentos.

Os fatores impeditivos ou considerados desfavoráveis para a implementação dos programas levaram, em alguns casos, à paralisação de obras. A incapacidade administrativa e ausência de planejamento inicial por parte dos proponentes, levantamentos inadequados e diagnósticos controversos que ocasionam falhas na concepção dos projetos, podem inviabilizar as obras. Tais fatores poderiam ter sido sanados com a promoção do desenvolvimento institucional dos municípios, o que não ocorreu. Outro fator apontado é a estrutura diminuta dos setores sociais e ambientais do Ministério das Cidades (IPEA, 2013).

Embora a integração dos projetos e a participação popular sejam diretrizes do Programa, dificuldades encontradas pelas equipes impossibilitaram a realização de uma urbanização integrada e com a participação ativa das comunidades. A morosidade na análise dos projetos e a ausência de proposições para solucionar os problemas apontados pelo órgão financiador (Caixa Econômica Federal) geraram demora na liberação dos recursos. A ausência de tecnologias específicas para atuar nos projetos também foi apontada como desfavorável para implantação dessa política (IPEA, 2013).

Alguns dos fatores favoráveis e impeditivos impactaram na implementação da urbanização na Vila Parolin. Como positivo, pode ser citada o fato da regularização urbanística ocorrer em conjunto com a regularização fundiária; como negativos, a quase paralisação da urbanização, tendo como principal problema a questão financeira.

Assim, compreende-se que o sucesso ou fracasso dos programas de urbanização de favelas depende da necessidade das políticas públicas considerarem em seus planos as diretrizes, os indicativos e parâmetros discutidos e esmiuçados à exaustão por profissionais e pesquisadores do tema, e que devem ser incorporados aos programas implementados pelo Governo Federal.

#### **4. ESTUDOS DE CASO: ÁREAS DE VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL CONSOLIDADAS EM CURITIBA-PR – VILA TORRES E VILA PAROLIN**

De modo a verificar as políticas públicas de urbanização de assentamentos precários, a pesquisa selecionou duas áreas de ocupação próximas à região central de Curitiba-PR que, ao longo das décadas, receberam e vêm recebendo intervenções promovidas pelo poder público: Vila Torres e Vila Parolin.

Em comum, as duas áreas possuem: *(i)* a proximidade com a região central, que propicia aos moradores o acesso aos serviços e equipamentos públicos; *(ii)* ambas estão localizadas na bacia do rio Belém e possuem moradias precárias situadas em áreas de preservação permanente, sujeitas a inundação e alagamentos e; *(iii)* o fato de parte de seus moradores atuarem com coleta de material reciclável, o que confere uma fragilidade socioambiental principalmente pela presença de materiais no interior e próximo às moradias, e que pode, inclusive, ocasionar doenças aos moradores. O armazenamento improvisado desses materiais possibilita que eles sejam levados para os cursos d'água durante as chuvas (COHAB-CT, 1991; COHAB-CT; CURITIBA, 2007; CURITIBA; COHAB-CT; IPPUC, 2007).

As particularidades das áreas e a forma como o poder público atuou e vem atuando nos dois locais serão apresentadas adiante. O período estudado compreende os anos de 1980 e 2014.

Primeiramente, serão detalhados os aspectos metodológicos que embasaram a pesquisa, apresentando a forma como foi conduzida a investigação a fim de se demonstrar todas as etapas que foram seguidas para se chegar aos resultados propostos. A seguir, um panorama da problemática socioambiental urbana de Curitiba-PR, enfocando, sobretudo a forma como a “cidade ilegal” foi ocupada, perpassando pelos motivos que levaram a população pobre a ocupar áreas impróprias no município, o que propiciou situação de risco aos moradores, com impacto direto ao meio ambiente.

Em seguida, a Política Habitacional e Urbana de Curitiba será enfocada, relacionando-a às ocupações da Vila Torres e Vila Parolin. Os processos de vulnerabilidade socioambiental e de segregação socioespacial que possivelmente atingem as áreas também são abordados, averiguando-se o quanto o Programa de Urbanização de Favelas pode amenizar tais problemas.

O capítulo anterior descreveu a ausência e/ou ineficiência do Governo Federal ao longo de décadas, o que impulsionou o crescimento das favelas e de loteamentos irregulares, principalmente nas periferias das cidades, na maioria das vezes, em áreas de preservação permanente ao longo de cursos d'água. Curitiba e Região Metropolitana de Curitiba (RMC) não fugiram dessa lógica de urbanização desordenada e sem qualquer preocupação com as questões socioambientais, como pode se auferir nos estudos de caso deste trabalho.

Outro aspecto relacionado ao crescimento dos grandes centros é o aumento do déficit habitacional, dificultando a atuação do poder público municipal em equacionar os problemas de ocupação irregular em regiões centrais e/ou periféricas das cidades.

Além disso, o desenvolvimento desigual, proveniente de uma globalização excludente, não propicia que as políticas públicas possam ser mais efetivas e abrangentes por restringir os recursos disponíveis para implementação e manutenção dessas políticas.

Apesar de ser um problema mundial, cidades que tiveram uma urbanização planejada ou mais ou menos planejada também sofreram com a dificuldade em equacionar questões pertinentes à urbanização de áreas irregulares e, muitas vezes, contribuíram para a ampliação de tais áreas. Obviamente, esse engessamento, aliado à omissão do poder público impactou na condução das políticas implantadas no Município de Curitiba e, conseqüentemente, na forma como a gestão pública atuou nas áreas de vulnerabilidade socioambiental.

#### 4.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Nesta pesquisa utilizam-se métodos de investigação ou de procedimento “histórico”, englobando o “estudo de caso”. De acordo com Marconi e Lakatos (2003, p. 106), “os métodos de procedimento seriam etapas mais concretas da investigação, com finalidade mais restrita em termos de explicação geral dos fenômenos e menos abstratas”.

Marconi e Lakatos (2003, p. 106) destacam que muitas vezes são necessários mais de um método para a compreensão do fenômeno. Dessa forma, o uso concomitante dos métodos “histórico” e de “estudo de caso” auxiliam no aprofundamento das questões a serem abordadas, contribuindo para uma visão interdisciplinar.

Nesse sentido, pretende-se analisar as ações efetuadas pelos órgãos públicos em áreas de vulnerabilidade socioambiental e, para tanto, o Programa de urbanização de favelas foi escolhido para aprofundar a questão.

O “método histórico” auxiliará na compreensão dos avanços e impasses ocorridos ao longo das décadas nas políticas públicas de habitação e urbanização de favelas. Devido à complexidade do tema, as dificuldades enfrentadas para atuar nessas áreas irregulares e as limitações do Programa de Urbanização serão aprofundadas para propiciar o seu entendimento.

Para Marconi e Lakatos (2003, p. 107), o método histórico auxilia a compreensão dos fenômenos, pois “preenche os vazios dos fatos e acontecimentos, apoiando-se em um tempo, mesmo que artificialmente reconstruído, que assegura a percepção da continuidade e do entrelaçamento dos fenômenos”.

A metodologia de “estudo de caso” foi escolhida para analisar dois assentamentos localizados no município de Curitiba, de forma a proporcionar o aprofundamento da pesquisa, uma vez que serão investigadas detalhadamente as políticas implantadas nas duas áreas e seus resultados. É levado em conta os limites acarretados pela intervenção e a necessidade de integrar as ações de urbanização a outras políticas de forma a tornar mais efetiva a melhoria de condição de vida de seus moradores, o acesso à moradia e o direito à cidade.

Conforme Yin (2001, p. 21), o método de estudo de caso, além de possibilitar a compreensão de fenômenos sociais complexos, propicia,

(...) uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real - tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de alguns setores.

Além disso, de acordo com Yin (2001, p. 54), a necessidade de fazer uso da teoria, além do estudo de caso, “não apenas representa uma ajuda imensa na



definição do projeto de pesquisa e na coleta de dados adequados, como também torna-se o veículo principal para a generalização dos resultados do estudo de caso”.

Dessa forma, a política habitacional e urbana implementada pelo Governo Federal, bem como as políticas implementadas pelos municípios, com ênfase nas políticas adotadas pela Prefeitura de Curitiba, darão o embasamento necessário para avaliar se a estrutura proposta pelo Programa é adequada para melhorar a vida de seus moradores no que tange a aspectos ambientais, socioeconômicos, de habitabilidade e de integração com a cidade, e como essas políticas foram implantadas nas áreas selecionadas entre os anos de 1980 e 2014.

Com a finalidade de compreender como o Programa de urbanização de favelas foi implantado no município de Curitiba, foram selecionadas duas áreas em que os processos de regularização urbanística e fundiária foram implantados ou estão em andamento: Vila Torres e Vila Parolin. Justifica-se a escolha das duas áreas pelo fato de serem núcleos antigos e já consolidados na cidade, a Vila Torres surgiu em meados da década de 1960 (COHAB-CT, 1991) e a Vila Parolin por volta de 1955 (COHAB-CT; CURITIBA, 2007), por terem recebido diversos investimentos da Prefeitura ao longo das décadas, pela existência de moradias precárias margeando o rio Belém, ou seus afluentes, e pela localização próxima à região central (COHAB-CT, 1991; COHAB-CT; CURITIBA, 2007; CURITIBA; COHAB-CT; IPPUC, 2007).

Assim, por se considerar a existência de condições de vulnerabilidade socioambiental nas duas áreas, esse aspecto torna-se bastante relevante para a escolha. Conforme verificado no Plano Municipal de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente (CURITIBA; COHAB-CT; IPPUC, 2007, p. 111), as duas áreas são consideradas como ocupações irregulares, estão inseridas na sub-bacia do rio Belém, e apresentam condições de vulnerabilidade socioambiental, uma vez que os dois núcleos possuem domicílios precários situados em área de preservação permanente (APP).

A Vila Torres está sujeita à inundação e a Vila Parolin, além de estar sujeita à inundação também possui domicílios situados próximos às torres de alta tensão. Outra condição de vulnerabilidade pode ser verificada pelo fato de parte de seus moradores trabalharem com coleta e reciclagem de resíduos sólidos (BERLATTO, 2008; SANTANA, 2011).

Neste sentido, estabelecer uma relação entre o espaço urbano e o meio ambiente, bem como seus processos condicionantes, como a vulnerabilidade socioambiental e a segregação socioespacial, ampliará a visão sobre o fenômeno da favela, reforçando o entendimento sobre o alcance, limites e contradições presentes no Programa de urbanização de assentamentos irregulares.

Assim, o esclarecimento sobre o porquê, muitas vezes, da intervenção não mudar significativamente a vida de seus moradores se faz profundamente necessária. De acordo com Bueno (2000, p. 344), a urbanização em si não pode ser vista como geradora de emprego e renda, “a prioridade de um projeto de urbanização é fazer obras para melhorar a acessibilidade e o saneamento da comunidade e, conseqüentemente, a sua qualidade de vida urbana”. Ou seja, outras ações do governo são necessárias para que a condição de vida de seus habitantes possa ser melhorada. Quais seriam? A ação local poderia modificar esses processos relacionados à existência de um meio ambiente urbano marcado pela desigualdade?

Esse meio ambiente urbano, marcado pela desigualdade, de acordo com Maricato (2013, p. 50-51),

(...) reflete as relações sociais além de participar ativamente de sua reprodução. Nesse sentido, é objeto e agente de permanências e mudanças sociais. É influenciado pelas relações sociais tanto quanto as influencia. É impossível esperar que uma sociedade como a nossa, radicalmente desigual e autoritária, baseada em relações de privilégio e arbitrariedade, possa produzir cidades que não tenham essas características.

Portanto, é fundamental investigar, além das políticas relativas à urbanização e regularização das duas áreas, quais são as outras ações promovidas pelos órgãos públicos relativas aos aspectos sociais, ambientais, educativos e de geração de emprego e renda, bem como, averiguar quais as ações, planos ou legislação implementadas dificultam ou auxiliam a integração dos assentamentos à cidade formal.

De forma a compreender as ações e políticas implantadas nos locais selecionados, verificar-se-á qual o partido de política pública ou tipologia utilizado, ou seja, se foi adotada a política de remoção, reurbanização ou urbanização e se a intervenção pode ser considerada gradual (ou parcial) ou integrada. Essa análise inicial é importante para compreender de que forma foi pensada a política, se a ação

proposta foi efetivada e qual a fonte dos recursos (municipal, estadual, federal ou ainda, internacional).

Além disso, a pesquisa está embasada na documentação teórica, proveniente de autores consagrados, artigos científicos, teses e dissertações e em documentos disponibilizados pela Prefeitura de Curitiba, Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT) e Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). Os mapas de áreas inundáveis serão sobrepostos aos mapas de áreas irregulares e regularizadas, ambos fornecidos pelo IPPUC, utilizando-se a ferramenta de geoprocessamento com o intuito de demonstrar quais partes das áreas estão sujeitas a inundações e, assim, constatar o processo de vulnerabilidade socioambiental.

Utiliza-se também o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fundação João Pinheiro (FJP). O Atlas apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), e possibilita a busca por dados e sua espacialização a partir de diversos indicadores para cada uma das Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH). Os dados apresentados foram extraídos dos Censos do IBGE de 2000 e 2010. A Vila Torres e Vila Parolin foram transformadas em Unidade de Desenvolvimento Humano, o que favorece a consulta aos dados do IBGE a partir de diversos indicadores propostos pelo Atlas como demografia, educação, renda, trabalho, habitação e vulnerabilidade.

Igualmente serão aplicados nos dois núcleos metodologias e parâmetros propostos por Bueno (2000) e Denaldi (2003), produto de análises realizadas a partir de experiências de urbanização implantadas em diferentes cidades do Brasil. As metodologias propostas propiciam que se verifique a efetividade dos projetos e obras de urbanização implantados nos assentamentos, bem como a integração desses assentamentos com o entorno, a partir de determinados indicadores e parâmetros.

Os indicadores possibilitam que se monitore a implantação dos projetos e obras de urbanização, de forma a garantir a consolidação dos mesmos e sua replicabilidade para outros núcleos (DENALDI, 2003). Os parâmetros permitem que se avalie como o processo de urbanização foi efetuado, quais os resultados urbanísticos e socioambientais, além das condições de habitabilidade e melhoria de

qualidade de vida de seus moradores (BUENO, 2000). As autoras propõem uma metodologia que pressupõe resultados nos seguintes campos:

Abrangência de atendimento (número de favelas urbanizadas e percentuais da população municipal de favela atendida); Regularização fundiária (número de favelas com regularização concluída e número de famílias atendidas); Cobertura das favelas urbanizadas por serviços de manutenção e controle urbano; Melhoria das condições de habitação (acesso a moradia adequada); Recuperação urbanística e ambiental da favela e cidade; Democratização da gestão municipal – setor habitacional (...) (DENALDI, 2003, p. 66).

Desses aspectos, detalha-se no QUADRO 2 os indicadores e parâmetros considerados essenciais para uma efetiva urbanização de favela. Além disso, utilizamos no indicador 4 o que as autoras denominam como “Grau de integração da política habitacional com a política urbana e ambiental” para estabelecer a relação interdisciplinar existente nos trabalhos de urbanização. Verifica-se ainda que a metodologia das respectivas autoras foi adequada com o intuito de se analisar dois núcleos localizados próximos à região central de Curitiba.

Os parâmetros terão como base, além das observações *in loco* e entrevistas com moradores e técnicos das COHAB-CT, informações fornecidas pela Prefeitura de Curitiba, COHAB-CT e pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Os indicadores “habitabilidade”, “infraestrutura”, “integração urbana e ambiental” e “relação com outras políticas públicas” serão os principais indicadores para analisar a vulnerabilidade socioambiental existente nos estudos de caso. A análise do processo de segregação socioespacial será realizada a partir dos indicadores de “infraestrutura urbana”, “integração urbana e ambiental” e “relação com outras políticas públicas”. O parâmetro “participação popular” é importante para que se verifique o envolvimento da comunidade no processo de urbanização, bem como a relação de pertencimento da comunidade com a cidade e o meio ambiente.

De modo a garantir que o protocolo de “estudo de caso” tenha confiabilidade (YIN, 2001), além de visitas a campo nas duas áreas selecionadas, também serão feitas entrevistas com representantes, moradores e técnicos da COHAB-CT. As entrevistas nas respectivas áreas foram feitas com moradores e representantes, de modo a mesclar as opiniões. A seleção de entrevistas com técnicos da COHAB-CT esteve relacionada à atuação dos profissionais nas áreas em período anterior ou atual.

INDICADORES	PARÂMETROS
1. Habitabilidade	Condição; localização e densidade da habitação.
2. Infraestrutura	Pavimentação e calçamento das vias; existência e condição do saneamento ambiental (redes de abastecimento de água; esgotamento sanitário; drenagem e coleta de resíduos sólidos); energia elétrica e iluminação pública.
3. Infraestrutura urbana	Mobiliário urbano (placas de ruas, bancos, lixeiras, entre outros); paisagismo; oferta de equipamentos públicos (escola, creche, UBS, entre outros); acesso ao transporte público e equipamentos de lazer (praças, quadra de esportes, entre outros).
4. Integração urbana e ambiental	Integração com outros bairros e com o restante da cidade; enfoque na sub-bacia hidrográfica como unidade de planejamento e projeto; recuperação e tratamento paisagístico de fundo de vale; lançamento e tratamento de esgotos; seleção, reciclagem e destino final dos resíduos sólidos.
5. Relação com outras ações e políticas promovidas pelo poder público nas áreas	Regularização fundiária, educação, emprego e renda.
6. Participação popular	Averiguar se houve participação da população nas tomadas de decisão antes e durante as intervenções e como a comunidade se organiza.

QUADRO 2 - INDICADORES E PARÂMETROS A SEREM APLICADOS NA VILA TORRES E VILA PAROLIN

FONTE: Bueno (2000) e Denaldi (2003). Elaborado pela autora (2015).

O questionário efetuado com os representantes e moradores das áreas selecionadas pretende investigar, a partir da percepção dos próprios moradores, como se deu o processo de urbanização dos núcleos e sua integração com a cidade, bem como verificar qual o nível de participação dos moradores em todas as etapas. Averigua-se também quais as críticas e sugestões e demandas da população visando a melhoria de condição de vida.

Em relação aos técnicos da COHAB-CT, investiga-se a visão dos técnicos em relação à implantação do Programa de Urbanização de Favelas, limites e críticas, bem como a percepção que os mesmos têm em relação à melhoria da qualidade de vida dos moradores das áreas selecionadas, o acesso à moradia e o direito à cidade.

Em posse de todas essas informações, é possível elaborar um quadro confiável sobre como se desenvolve o processo de urbanização na Vila Torres e na

Vila Parolin, o grau de mudança e impacto na qualidade de vida dos moradores, e a integração desses núcleos à cidade.

#### 4.2 PROBLEMÁTICA SOCIOAMBIENTAL URBANA DE CURITIBA-PR

A problemática socioambiental urbana de Curitiba não é tão diversa da existente em tantos outros municípios ou aglomerados metropolitanos brasileiros. O acentuado processo de urbanização ocorrido na metrópole de Curitiba nas últimas décadas caracteriza-se “pelo avanço dos espaços informais de moradia, que tomaram as margens dos rios, subiram os morros das periferias, ocuparam (...) as áreas de proteção ambiental, do núcleo central às áreas periféricas da aglomeração” (SILVA, 2012, p. 23). Essa síntese da maneira como a cidade se desenvolveu descreve a forma de ocupação da “cidade ilegal”, que se aproxima da realidade como as duas áreas selecionadas para estudos de caso – Vila Torres e Vila Parolin – se desenvolveram.

Curitiba e a Região Metropolitana de Curitiba<sup>14</sup> (FIGURA 1) apresentaram um crescimento populacional consideravelmente superior ao restante das cidades do Paraná e também do Brasil, principalmente na década de 1970 (IPPUC, 2008), em decorrência do fluxo de migração das áreas rurais, principalmente do interior do Paraná (MAGALHÃES; MOURA; CINTRA, 2014). Nesse mesmo período, foi institucionalizada a Região Metropolitana de Curitiba (RMC), bem como outras oito regiões metropolitanas brasileiras.

---

<sup>14</sup> A Região Metropolitana de Curitiba foi constituída pela Lei Federal nº 14/ 1973 e era composta, inicialmente, por 14 municípios. Atualmente, 29 municípios integram a RMC (MOURA&FIRKOWSKI, 2014). O Núcleo Urbano Central (NUC) é formado por 14 dos 26 municípios da RMC: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e S. J. dos Pinhais. Esses municípios formam o aglomerado metropolitano, tendo como polo central o município de Curitiba (COMEC, 2006).

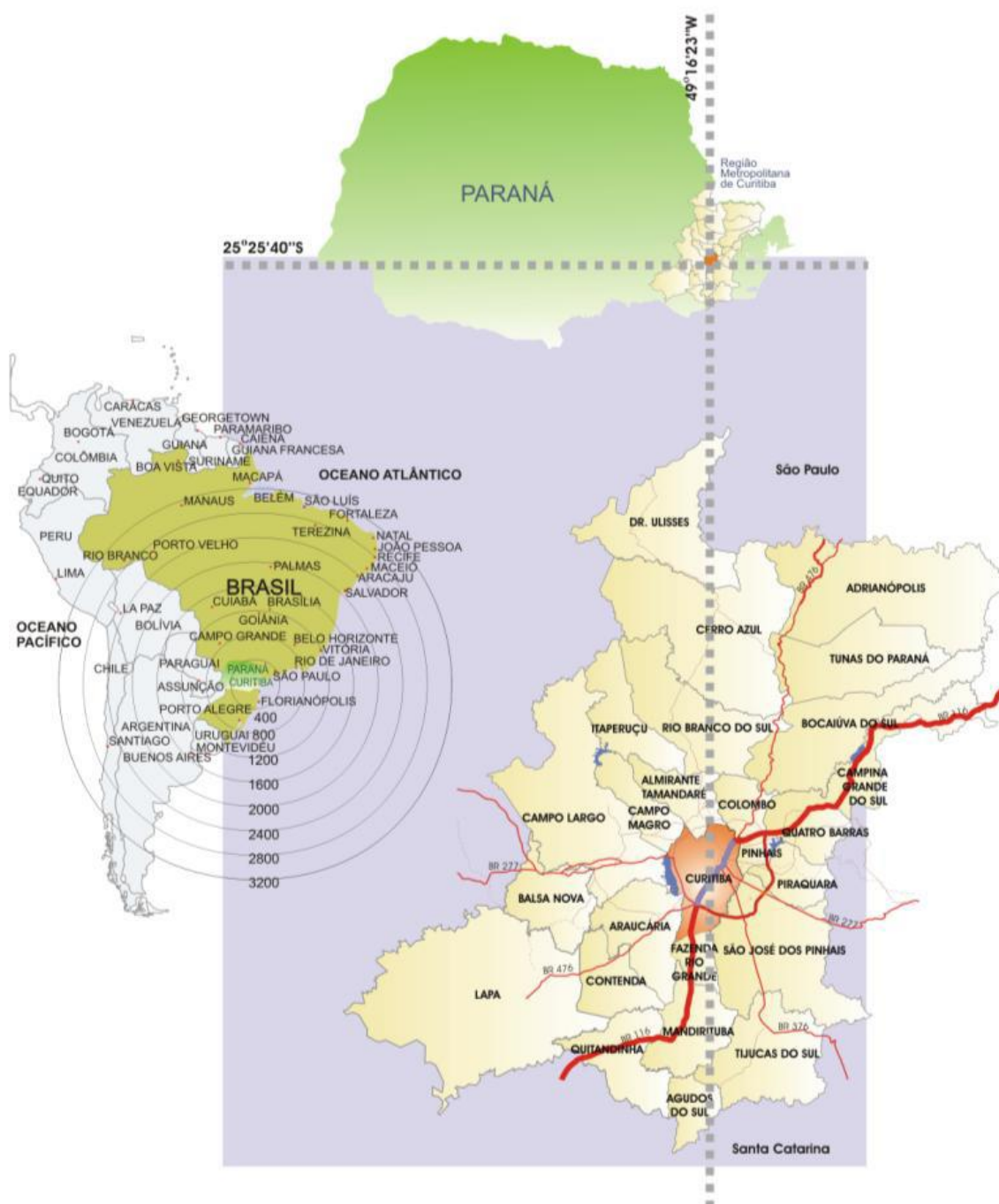


FIGURA 1 - LOCALIZAÇÃO DE CURITIBA E REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA  
 FONTE: CURITIBA; COHAB-CT; IPPUC, 2007.

Em função desse crescimento acentuado, a dinâmica de ocupação de Curitiba, que já na década de 1970 superava um milhão de habitantes, “transcendeu os limites político-administrativos do município, estendendo suas periferias urbanas aos municípios limítrofes” (MOURA; DELGADO; CINTRA, 2014, p. 73). Além disso, a implementação do planejamento urbano em Curitiba, no final da década de 1960:

(...) criou elementos que valorizaram a terra urbana e a moradia do pólo e elevaram o custo de melhorias e tributos locais, tornando o processo de ocupação seletivo e induzindo o crescimento da ocupação de segmentos mais pobres para áreas periféricas internas e principalmente externas aos seus limites administrativos (MOURA, 2009, p. 3).

Esse planejamento urbano moderno, implantado em diversas cidades brasileiras, de acordo com Maricato, excluía a população pobre e a expulsava para os morros e áreas periféricas da cidade. A autora cita algumas capitais, entre elas Curitiba, esclarecendo que “são cidades que passaram por mudanças que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial” entre o final do século XIX e início do século XX (MARICATO, 2013, p. 17).

Assim, todos esses fatores, vinculados ao interesse de agentes do mercado imobiliário, setor produtivo e do próprio Estado, promoveram a ampliação da mancha de ocupação urbana, conformando um anel periférico de pobreza ao redor de Curitiba, formado por loteamentos populares que constituem uma urbanização precária e inacabada (SILVA, 2008). Diante disso, na década de 1990, o mercado imobiliário da RMC assume uma lógica de organização diversa da praticada anteriormente, diminuindo a produção de lotes formais, tendo, como consequência, a ampliação do número de ocupações irregulares (PEREIRA; SILVA, 2009). As autoras destacam que a maior parte das ocupações irregulares está estabelecida em Curitiba, caracterizando uma maior relevância do município no que se refere à produção de lotes irregulares na RMC.

De acordo com Silva (2012), Curitiba possui 68% do número de domicílios informais do aglomerado metropolitano (TABELA 1). A autora ressalta que a participação do número de domicílios irregulares é maior do que o número de assentamentos informais. O levantamento foi realizado pela própria autora, com base nos dados disponibilizados pelos municípios do aglomerado da RMC que disponibilizaram informações.

Outro importante levantamento foi efetuado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) em 2010 (TABELA 2), que compilou dados dos municípios da RMC tendo como fonte os levantamentos disponibilizados pelas próprias prefeituras (FIGURA 2). Houve a necessidade de uma criteriosa sistematização por parte do IPARDES, pois cada município possui uma metodologia distinta para quantificar e apresentar sua problemática habitacional. Além disso, nem todos os municípios disponibilizaram informações. O



ano de referência também diverge para cada município, uma vez que se trata do ano da última atualização de dados disponibilizada pelos municípios para o trabalho realizado pelo IPARDES.

TABELA 1 – DOMICÍLIOS EM ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA NO FINAL DA DÉCADA DE 2000 E DOMICÍLIOS PARTICULARES EM 2010 NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA

MUNICÍPIO	DOMICÍLIOS PARTICULARES	DOMICÍLIOS EM ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA	
		Número	Participação %
Curitiba	633.813	59.064	11,09
Pinhais	38.213	3.497	9,15
Almirante Tamandaré	32.594	6.238	19,15
Campo Magro	8.500	-	-
Campo Largo	38.531	4.534	11,77
Araucária	39.916	2.611	6,54
Fazenda Rio Grande	27.628	1.941	7,02
São José dos Pinhais	89.699	5.442	6,07
Quatro Barras	7.042	700	9,94
Campina Grande do Sul	13.590	2.451	18,03
Média	921.096	86.478	9,39

FONTE: SILVA, 2012. Elaboração: SILVA, 2012<sup>15</sup>.

- Dado numérico não disponível.

De acordo com esse levantamento, constata-se que Curitiba se sobressai com 341 ocupações irregulares, o que representa 53,03% dos assentamentos informais presentes na RMC integrada. A FIGURA 3 apresenta a distribuição das ocupações irregulares no município de Curitiba distribuídas por Bacia Hidrográfica. Destacam-se os estudos de caso, situados na Bacia Hidrográfica do Rio Belém. A Vila Torres aparece com um pequeno trecho de área irregular, denominada de Vila Prado. Esse setor está em processo de urbanização e regularização. No caso da Vila Parolin, desde 2007 vem ocorrendo o processo de urbanização e regularização.

O aumento de ocupações irregulares em Curitiba ocorre, principalmente, entre os anos de 2000 e 2009, com 397 ocupações situadas em áreas de risco (TABELA 3). O número de domicílios passou de 33.778 domicílios no período de 1990 a 1999 para 62.267 domicílios no período de 2000 a 2009, o que representa um acréscimo de 46% no número de domicílios situados em ocupações irregulares (IPPUC, 2010).

<sup>15</sup> Os dados foram coletados nos municípios de Curitiba (2007), Pinhais (2010), Almirante Tamandaré (2011), Paraná (2006), Campo Largo (2008), Araucária (2011), Fazenda Rio Grande (2010), São José Dos Pinhais (2010), Quatro Barras (2009), Campina Grande Do Sul (2010) e IBGE (2011) (SILVA, 2012).

TABELA 2 – ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NA RMC INTEGRADA (2003/ 2009)

MUNICÍPIOS DA RMC INTEGRADA	ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS				
	QUANTIDADE		UNIDADES	ÁREA (M2)	ANO DE REFERÊNCIA
	Abs.	%			
Almirante Tamandaré	23	3,58	2.491	1.270.476,97	2005
Araucária	-	-	-	-	-
Campina Grande do Sul	13	2,02	506	238.987,60	2003
Campo Largo	89	13,84	3.627	2.869.377,29	2007
Campo Magro	10	1,56	636	464.342,11	2008
Colombo	37	5,75	3.283	1.382.464,76	2009
Curitiba	341	53,03	61.325	11.802.875,48	2005
Fazenda Rio Grande	-	-	-	-	-
Itaperuçu	-	-	-	-	-
Mandirituba	-	-	-	-	-
Pinhais	39	6,07	-	3.681.111,67	2009
Piraquara	-	-	-	-	-
Quatro Barras	-	-	-	-	-
São José dos Pinhais	91	14,15	5.341	2.128.560,22	2009
TOTAL	643	100,00	77.209	23.838.196,10	-

FONTE: IPARDES, 2010. Elaboração: IPARDES, 2010<sup>16</sup>.

TABELA 3 – OCUPAÇÕES IREGULARES EM CURITIBA

ANO	Nº DE DOMICÍLIOS	DE	No DE HABITANTES	DE	Nº DE ÁREAS EM SITUAÇÃO DE RISCO	No DE DOMICÍLIOS EM APA E APP	DE	No DE DOMICÍLIOS EM APA E APP
1970/ 1979	6.067		29.424		-	-		
1980/ 1989	11.929		50.698		-	-		
1990/ 1999	33.778		115.858		-	-		
2000/ 2009	62.267		186.801		397	13.136		49.916

FONTE: IPPUC, 2010. Modificado pela autora (2016).

NOTA: APA - Área de Proteção Ambiental e APP - Área de Preservação Permanente.

Segundo Maricato (1996, p. 37), o acréscimo de ocupações irregulares, principalmente na região periférica ocorre, porque “os investimentos na periferia, não contam para a dinâmica do poder político, como os próprios excluídos não contam para a cidadania ou para o mercado”. De acordo com a mesma autora, o mais alarmante é constatar que a “priorização das políticas sociais, de complexa visibilidade, frequentemente não conta nem mesmo para os próprios excluídos,

<sup>16</sup> Os dados municipais utilizados no mapeamento foram coletados nas Secretarias Municipais das Prefeituras de Almirante Tamandaré (2005); Campina Grande do Sul (2003); Campo Largo (2007); Campo Magro (2007); Colombo (2009); Curitiba (2005); Pinhais (2009); São José dos Pinhais (2009). Os demais municípios listados não forneceram informações ao IPARDES.

cujas referências são a centralidade e a modernidade dominantes”. Esse entendimento dos “próprios excluídos” influencia na forma como pressionam, ou não, o poder público a atuar nas regiões mais carentes.

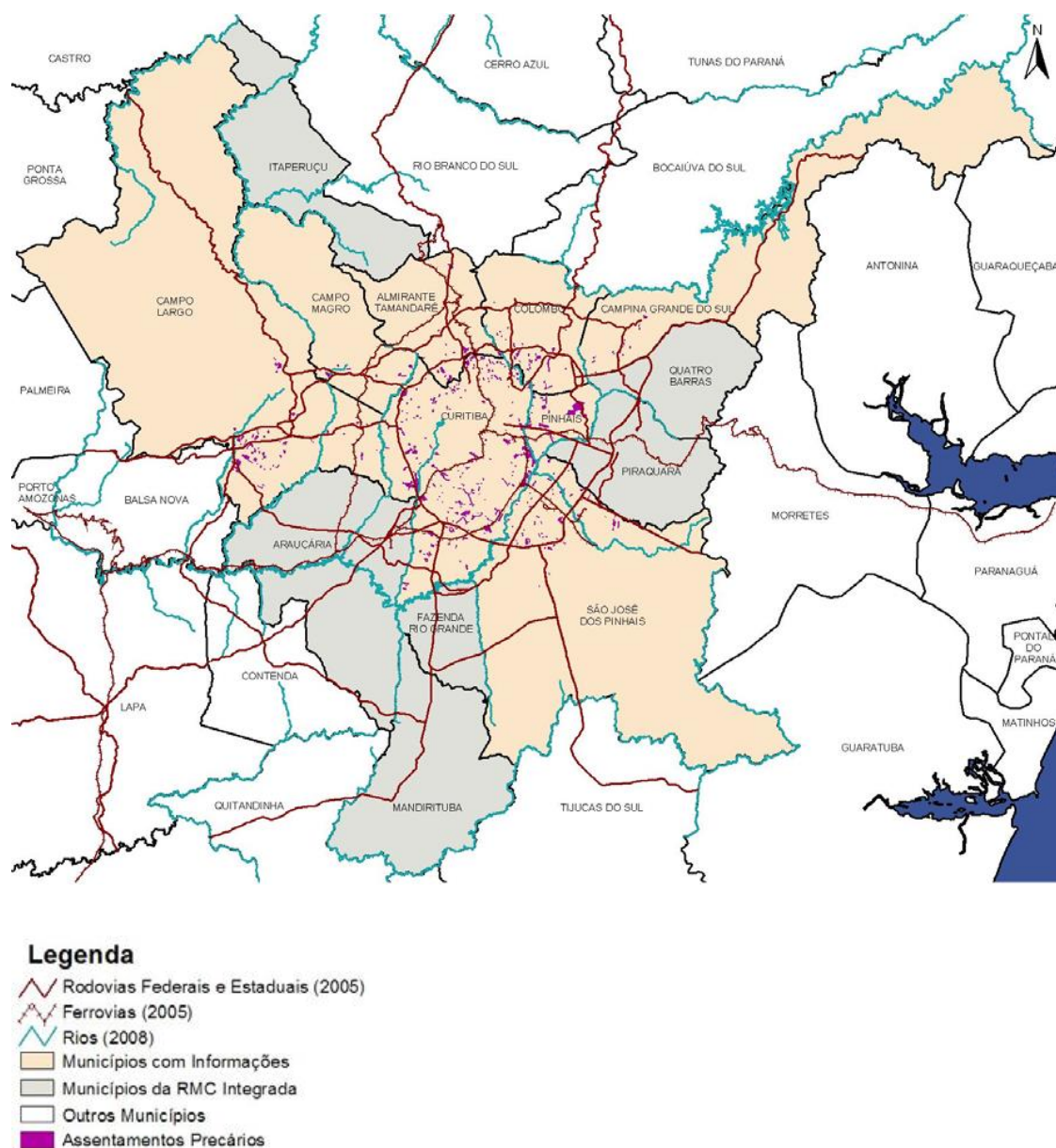


FIGURA 2 – ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS URBANOS NOS MUNICÍPIOS DA RMC  
 FONTE: IPARDES, 2010. Elaboração: IPARDES. Base Cartográfica: SEMA, 2004.

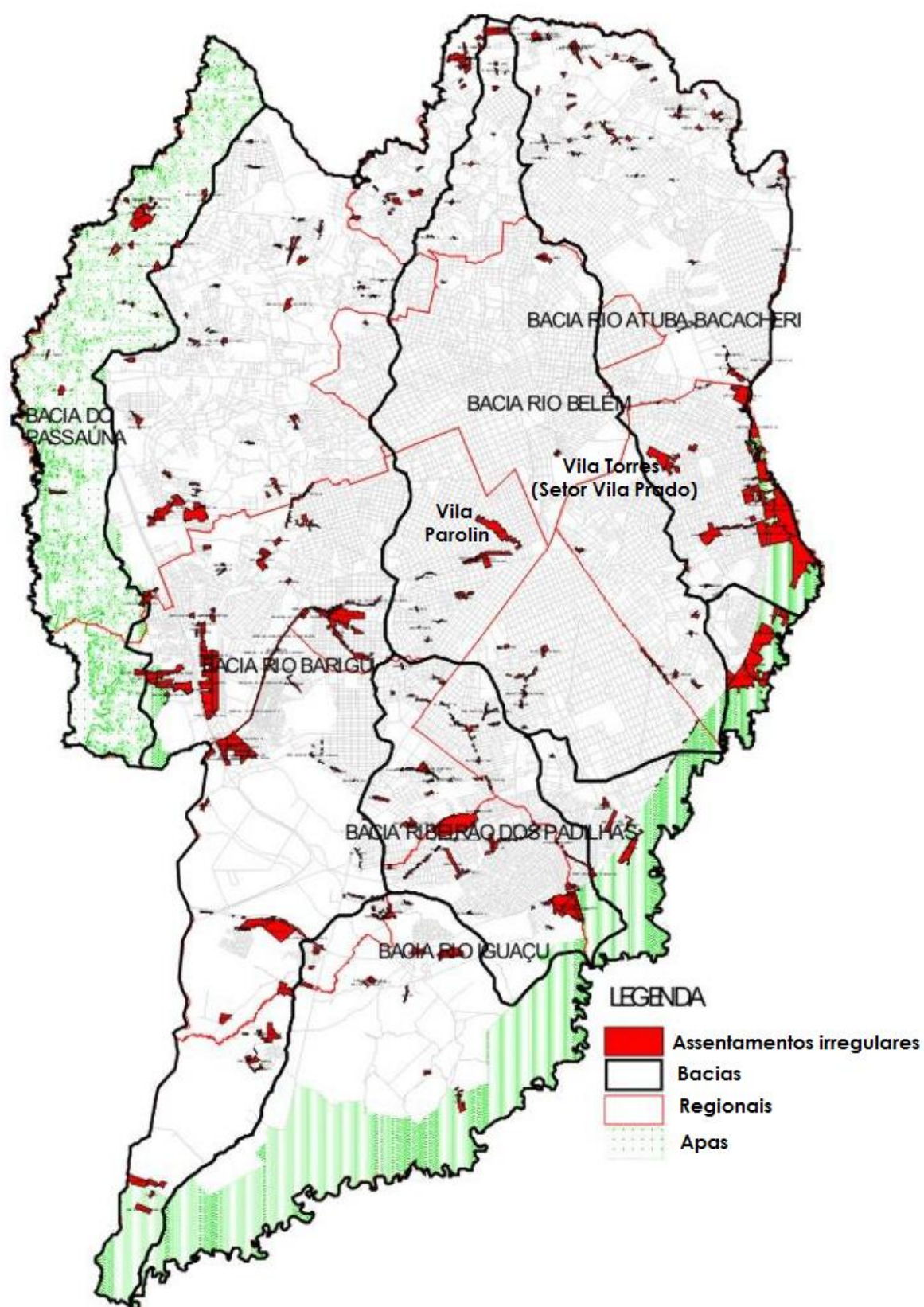


FIGURA 3 – CURITIBA: ASSENTAMENTOS IRREGULARES DISTRIBUÍDOS POR BACIA HIDROGRÁFICA  
 FONTE: CURITIBA; COHAB-CT; IPPUC, 2007. Elaboração: IPPUC, Geoprocessamento. Modificado pela autora (2016).

No que se refere aos conflitos existentes entre o processo de urbanização e a necessidade de preservação dos recursos hídricos, Kornin *et al.* (2014) destacam que o aglomerado urbano próximo ao município de Curitiba se apresenta como uma região de conflito histórico, em função da necessidade de preservação dos mananciais *versus* o processo acelerado de urbanização e a existência de ocupações irregulares.

A ocupação em áreas ambientalmente frágeis teve início na década de 1970 e acabou por se consolidar. Esses conflitos fundiários e ambientais podem ser parcialmente explicados porque, posteriormente, a parte leste da RMC, composta pelos municípios de Piraquara, Pinhais e São José dos Pinhais, foi definida como área de proteção aos mananciais. Diante disso, os loteamentos aprovados, mas ainda não implantados, foram inviabilizados (SILVA, 2012, p. 115).

De acordo com Silva (2012, p. 115), essas divergências fizeram com que muitos loteamentos fossem ocupados à revelia do poder público e da necessidade de preservação dos recursos hídricos, e cita a ocupação de Guabirota, situado no município de Piraquara, como o maior assentamento irregular da RMC.

O conflito existente na RMC pode ser analisado sob o viés da justiça ambiental, considerando os riscos e vulnerabilidades a que essa população pobre está submetida. De acordo com Deschamps (2004), a vulnerabilidade socioambiental está relacionada à inabilidade de certos indivíduos responderem a um evento desfavorável, associada a uma ocorrência ambiental onde a distribuição dos danos se apresenta de forma desigual.

No que se refere ao desenvolvimento econômico, Moura, Delgado e Cintra (2014, p. 64-65) esclarecem que as “mudanças da base produtiva dos anos 1960, aliadas à política industrial desenvolvimentista dos anos 1970, consolidaram a polaridade da localização industrial em Curitiba e entorno”.

Nas décadas seguintes, com a implantação de importantes indústrias na RMC, diversas atividades relacionadas a essas novas indústrias e aos serviços, estabeleceram-se no aglomerado metropolitano. Como resultado dessa expansão de setores de indústria e de serviços, Curitiba passa a ocupar um lugar de destaque nos negócios, e em consequência, uma variedade de novas atividades se instalam, movidas pela possibilidade de conjugar o desenvolvimento de atividades econômicas a uma qualidade de vida proporcionada pela cidade planejada e apta a receber novos investimentos e pessoas (FIRKOWSKI, 2009).



Porém, de acordo com Firkowski (2009, p. 32), essa atração de novos investimentos não se deu somente pela “condição de cidade planejada”, delineada pelo incentivo de diferentes agentes locais, que tiveram importante função no processo de transição. As transformações concretas só se deram quando a cidade atraiu os “grandes capitais internacionais”, representados pelas montadoras de veículos, seguidas por importantes redes de comércios e serviços.

Curitiba é atraente somente às classes médias e altas, conforme indica Firkowski, como resultado do planejamento implantado na cidade que resultou em uma “seletividade espacial (...) em que se percebe o lugar ocupado pelas diferentes classes sociais, nitidamente definido, revelando condições favoráveis ao bom desempenho e lucratividade dos novos negócios” (2009, p. 32-33). Desta maneira, a contradição existente na RMC e Curitiba relacionada às escalas dos interesses econômicos e sociais é expressa pela “diversidade” e pela “desigualdade” (MOURA; DELGADO; CINTRA, 2014).

Segundo os autores, a diversidade é potencializada pelo seu desempenho econômico, tido como considerável, e a desigualdade, por sua vez, é reconhecida pela “seletividade das escolhas do capital”, que proporciona a inclusão “nos circuitos modernos de produção e consumo” a apenas alguns municípios e a uma camada específica da população. Aos excluídos, predominantemente pobres, o fato de estar próximo de “novas e modernas realizações” não confere nenhuma mudança prática. Essa parte da população permanece atrelada às atividades tradicionais, relegadas a ocupar espaços de moradia informais, inclusive na cidade-pólo (MOURA; DELGADO; CINTRA, 2014, p. 89-90).

O quadro de transformação urbana ocorrido nas últimas décadas na RMC e em Curitiba determinou novas relações espaciais, que modificaram substancialmente a forma como o espaço da metrópole é estruturado (SILVA, 2008). Essa transformação ocorrida no aglomerado urbano, de acordo com Silva (2008, p. 38), decorre do ingresso de novos agentes econômicos, promovidos pela expansão do processo de globalização econômica, que intensificou as “relações de interdependência e complementariedade, muitas vezes conflituosas (...) e o aprofundamento das desigualdades socioespaciais”.

Diante das contradições existentes no processo de transformação urbana em consequência do desenvolvimento desigual, Silva (2008, p. 65) ressalta que o “fenômeno hoje observado nas metrópoles contemporâneas é marcado por uma

dinâmica socioespacial muito mais complexa comparada às fases anteriores da urbanização” e ressalta a ocorrência da “ampliação das desigualdades socioespaciais em países com diferentes graus de desenvolvimento”.

No Brasil, o processo é equivalente ao referido acima, quando se pensa no desenvolvimento das metrópoles e até mesmo em cidades de médio porte. É nesse panorama que as ocupações da Vila Torres e Vila Parolin se consolidaram ao longo das décadas (FIGURA 4), no caso de Curitiba.

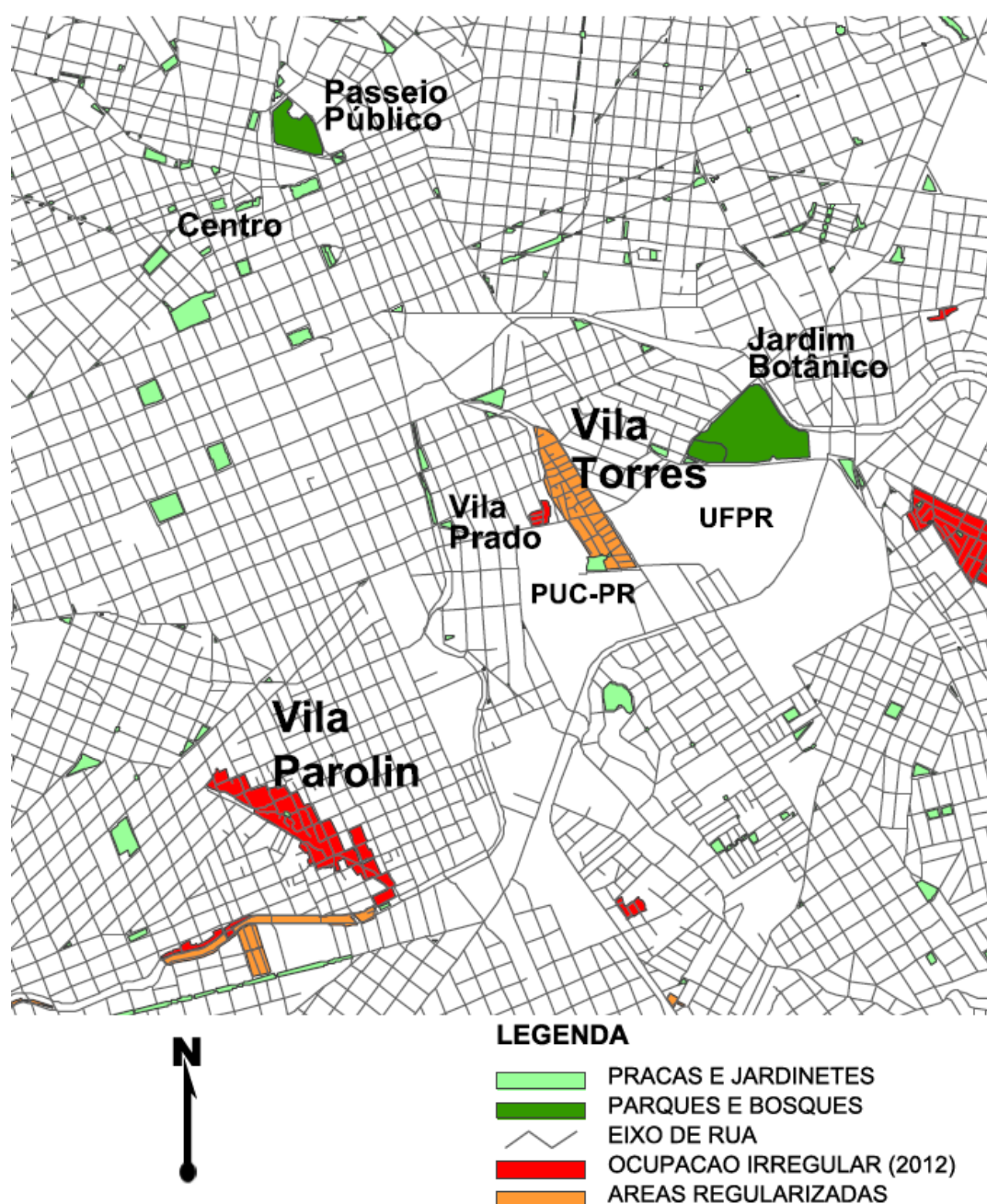


FIGURA 4 – VILA TORRES E VILA PAROLIN: LOCALIZAÇÃO

FONTE: IPPUC/ Geoprocessamento, 2015. Elaborado pela autora (2016).

Destaca-se que a localização dos núcleos situados próximos da região central de Curitiba se diferencia do quadro de periferização da RMC por oferecer infraestrutura urbana, dotada de serviços e equipamentos públicos, além da oferta de empregos. Contudo, as duas regiões estão mais próximas dos assentamentos situados nos bairros periféricos do que de bairros contíguos de classe média pela vulnerabilidade social dos seus moradores. Tal constatação se verifica nas características de habitabilidade precária e na urbanização incompleta das duas áreas.

#### 4.3 VILA TORRES E VILA PAROLIN E A POLÍTICA URBANA E HABITACIONAL DE CURITIBA

Desde 1943, com a elaboração do Plano Agache, a cidade de Curitiba privilegia o planejamento urbano. A existência de algumas favelas já na década de 1940 em Curitiba não foi considerada como relevante na elaboração do Plano, como aponta Carvalho (2014, p. 100):

O Plano Agache guarda em comum a não preocupação e até mesmo a necessidade de invisibilizar a população pobre, a qual deveria ser impedida de se reproduzir no espaço urbano. As favelas e barracos precários, por exemplo, as quais não foram identificadas no levantamento do Plano, embora existentes, eram extremamente combatidas.

O Plano previu apenas “habitações proletárias de tipo econômico” nas zonas periféricas vinculadas às zonas industriais, ligadas pelo transporte ferroviário (CARVALHO, 2014). Com isso, percebe-se que a implantação de um planejamento urbano não vincula a política habitacional, de forma a prever a existência inevitável de uma população pobre em Curitiba. Como ocorre na esfera nacional, Curitiba também não se prepara para a existência das primeiras favelas, que iriam se intensificar nas décadas seguintes.

Para atender o crescimento populacional e a demanda habitacional que, já na década de 1960, tornava-se uma preocupação, a Prefeitura Municipal de Curitiba institui, em 1965, a Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT). No mesmo período, em 1966, o primeiro Plano Diretor de Curitiba, elaborado pelo



Consórcio Jorge Wilhelm Arquitetos Associados, é aprovado. Durante a elaboração desse Plano, em 1965, foi criado o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) (BOLETIM, 2006) que, em conjunto com a COHAB-CT, elabora os planos habitacionais na atualidade.

Uma das primeiras ações da COHAB-CT foi implantar, em 1966, o conjunto habitacional Vila Nossa Senhora da Luz, com 2.150 unidades habitacionais, para atender uma demanda de famílias originárias de diversas favelas, tendo como finalidade “promover a erradicação das favelas da cidade, na Operação Desfavelamento de Curitiba, que seria conhecida como Operação Mudança” (BOLETIM, 2006, p.10).

Embora o propósito inicial fosse de aproximar a moradia do trabalho, pela proximidade do conjunto com a futura Cidade Industrial de Curitiba (CIC), esse objetivo foi postergado, pois a implantação do CIC só ocorreu nove anos depois, em 1975 (BOLETIM, 2006). As famílias suportaram a exclusão, pois o conjunto estava localizado à 15 km de Curitiba, o que dificultava o acesso das famílias aos seus locais de trabalho e também por não haver equipamentos públicos na região.

Uma das ocupações removidas foi a da Vila Parolin, na ocasião conhecida como “Valetão”. Alguns moradores permaneceram no local e, aos poucos, em função das dificuldades apontadas anteriormente, as famílias removidas foram voltando para a área ocupada inicialmente, de forma a estar mais próxima da região central e dos serviços por ela oferecidos (BOLETIM, 1997).

Na década de 1970, acentuou-se o número de ocupações irregulares na cidade. Segundo o Plano Municipal de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente (CURITIBA; COHAB-CT; IPPUC, 2007, p. 51-52), essas ocupações foram realizadas em áreas públicas e privadas onde não havia interesse do setor imobiliário, próximas a rodovias e ferrovias, áreas de risco e protegidas ambientalmente. Pode-se inferir que por esse desinteresse, a Vila Parolin se consolidou em área próxima à região central em função de sua contiguidade com o rio Vila Guaíra, sendo um local que não atraía o setor imobiliário.

Na outra área a ser estudada – a Vila Torres, a política de desfavelamento ocorre na década de 1970. A ação de desfavelamento não atingiu integralmente a ocupação, na época chamada de Vila Capanema, pois parte dos moradores, a Vila Pinto, denominação utilizada na época, se manteve no local. De acordo com o

depoimento de moradores, algumas famílias se mantiveram no local por não haver interesse na área ocupada – próxima do rio Belém.

Entre os anos de 1974 e 1979, dando continuidade à política de desfavelamento, cerca de 20% dos moradores de áreas irregulares são relocados. Mesmo assim, observa-se o aparecimento de novas ocupações, apesar de o município adotar uma política de fiscalização mais severa, coibindo novas construções, ampliações ou reformas nas edificações irregulares (CURITIBA; COHAB-CT; IPPUC, 2007).

Outras políticas foram implantadas a partir da década de 1980, na tentativa de minimizar o aumento das ocupações, agravado pelas crises que ocorreram no Brasil, principalmente pelo aumento do desemprego. A dificuldade em obter recursos federais, após o fim do BNH fez com que a prefeitura buscasse outras alternativas para a produção de novas unidades habitacionais, inclusive parcerias com o setor privado (CURITIBA; COHAB-CT; IPPUC, 2007). O intuito era o de demonstrar uma nova postura da política habitacional, agora mais vinculada à política urbana (BOLETIM, 2006).

Neste sentido, não se pode negar que houve, ainda que parcamente, uma tentativa de equacionar o *déficit* habitacional. Tonella (2010) relata que apesar do planejamento urbano ter tomado atitudes diferenciadas entre os anos de 1967 e 1988, efetivamente, o número de moradias produzidas em Curitiba foi irrisório frente à necessidade da “cidade real”. Ao analisar a dinâmica das cidades brasileiras, Maricato (2002) destaca o fato de os agentes públicos desconhecerem ou ignorarem a chamada “cidade real” imposta pela exclusão urbanística que gera a ocupação ilegal do solo urbano.

Com a extinção do BNH em 1986, as COHABs tiveram que rever suas políticas. No caso de Curitiba, a diminuição da produção de moradias provocou um déficit habitacional de 61.000 unidades em 1988. Uma das soluções propostas para se trabalhar com poucos recursos foi a produção de lotes urbanizados, com a implantação de loteamentos com infraestrutura mínima, deixando sob responsabilidade das famílias os custos de construção de sua residência. Muitas dessas iniciativas foram implantadas em bairros periféricos. O Fundo Municipal de Habitação (FMH) também foi utilizado como instrumento para a continuidade da política habitacional durante o período de apatia da Política Nacional de Habitação (BOLETIM, 2006).

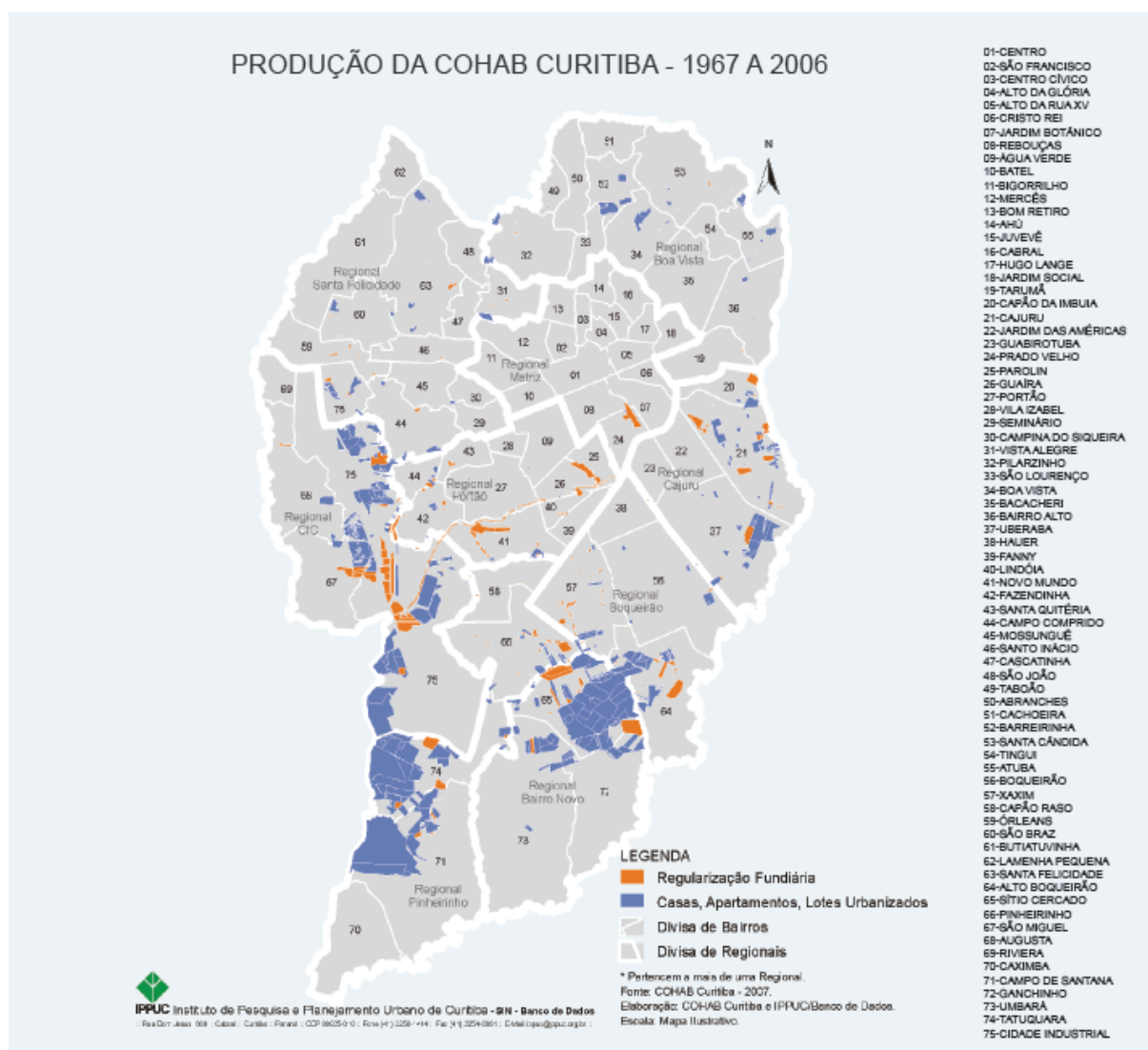
A Vila Torres é favorecida por essa nova política, com a realização de uma primeira etapa de regularização fundiária efetivada em 1989 pela COHAB-CT por meio de recursos da Caixa Econômica Federal (COHAB-CT, 1991), além da implantação de infraestrutura mínima no local realizada pelo poder público municipal. Posteriormente, o restante da área também foi regularizado, garantindo a permanência da população no local. Pode-se considerar que a urbanização da Vila Torres foi feita de forma gradual, ao longo das décadas. Este estudo será detalhado mais adiante.

As ocupações irregulares em 2000 correspondiam a 12,17% do total de moradores de Curitiba. Esse número sofreu leve diminuição em 2005, ficando em torno de 11,90% (CURITIBA; COHAB-CT; IPPUC, 2007).

A Vila Torres e a Vila Parolin são exceções dentro da política que privilegiou a construção de novas unidades nas áreas periféricas do município (FIGURA 5). A Vila Torres está localizada entre os bairros Prado Velho, Rebouças e Jardim Botânico na Regional Matriz; a Vila Parolin se situa entre os bairros Parolin e Guaíra na Regional Portão, ambas com aproximadamente 2 a 3 km de distância do centro de Curitiba.

Embora em 2001 a COHAB-CT proponha uma nova abordagem: “a luta para romper com o antigo paradigma dos conjuntos habitacionais, humanizando o processo ao introduzir a diversidade e o espaço para individualidade” (BOLETIM, 2006, p. 76), os investimentos passam a ser direcionados para a RMC com a justificativa de que as reservas de terra para a produção de moradias tenham se esgotado (BOLETIM, 2006), reforçando o caráter de investimentos na periferização da produção de moradias.

O baixo estoque de terras para a produção de moradia popular ainda é justificado pela presença de assentamentos irregulares, responsabilizados pela COHAB-CT por terem ocupado áreas que poderiam ser utilizadas para atendimento, provavelmente dessa mesma população, com o argumento de que “estas também são responsáveis por cercear a disponibilidade de espaço no território do município, sejam elas invasões recentes ou favelas estabelecidas” (BOLETIM, 2006, p. 78).



**FIGURA 5 – PRODUÇÃO DA COHAB-CURITIBA (1967 A 2006)**  
**FONTE: IPPUC, 2010.**

Nos anos 2000 foram implantados Programas com caráter diversificado, como o Projeto “Nossa Vila” (CURITIBA; COHAB-CT; IPPUC, 2007, p. 54), que se propunha a:

(...) regularizar, urbanizar e promover, em conjunto com as comunidades locais e a sociedade, o desenvolvimento social e econômico de ocupações irregulares e áreas periféricas degradadas, bem como fortalecer a capacidade de prevenção de novas invasões nas áreas de intervenção do projeto.

A atuação do poder público passa a se intensificar nas áreas irregulares, com o “Programa moro Aqui” de 2005, que pretendia melhorar as condições de habitabilidade das famílias, integrando-as à cidade formal. O programa também previa ações de desenvolvimento social, qualificação profissional, educação

ambiental e saúde, entre outras (CURITIBA; COHAB-CT; IPPUC, 2007). Esses programas são reflexos de uma nova Política Nacional de Habitação, que vem se moldando desde a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 e com a criação do Ministério das Cidades em 2003.

Ressalta-se que nos documentos produzidos pelos órgãos públicos de Curitiba, o termo *invasão* ainda é amplamente utilizado, ao invés do termo *ocupação*, mais legítimo para tratar de áreas que não cumpriam plenamente a função social da propriedade, conforme previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

A urbanização, implantada desde 2007 na Vila Parolin, também possui esse caráter de associar o desenvolvimento social, melhoria de habitabilidade das famílias e integração com a cidade formal. Além disso, destaca-se o fato de ser um grande investimento habitacional em uma área bastante próxima da região central de Curitiba.

A proximidade dos dois núcleos com a região central não exclui a existência de desigualdades sociais, formando “ilhas” de pobreza próximas aos bairros de classe média (FIGURA 6), conferindo um processo de segregação socioespacial. Tal processo se acentuou com as obras de urbanização da Vila Parolin, pois os moradores foram relocados para áreas do entorno, aumentando os conflitos sociais pela proximidade das novas moradias com a cidade legal, conforme relato de lideranças e moradores.

Ao observar os dados apresentados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD; IPEA; FJP, 2013), que conjuga informações do Censo do IBGE agregadas em Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH), para a Dimensão Renda (TABELA 4), pode-se constatar que a Vila Torres e Vila Parolin apresentam um índice bem abaixo dos bairros limítrofes e também em comparação com o município de Curitiba, RMC e Estado do Paraná. Para o ano de 2010, o índice das duas áreas se iguala, após um aumento da renda *per capita* dos moradores da Vila Parolin entre os anos de 2000 e 2010.

Esse aumento de renda média *per capita* da Vila Parolin pode ser justificado pelos investimentos realizados por programas municipais e federais a partir de 2006, quando teve início o processo de urbanização na área e, conseqüentemente, uma melhoria na vida de seus moradores. A renda atual se aproxima do que é

encontrado na Vila Torres, área considerada urbanizada pelo poder público municipal, com processo de regularização fundiária iniciado na década de 1980.

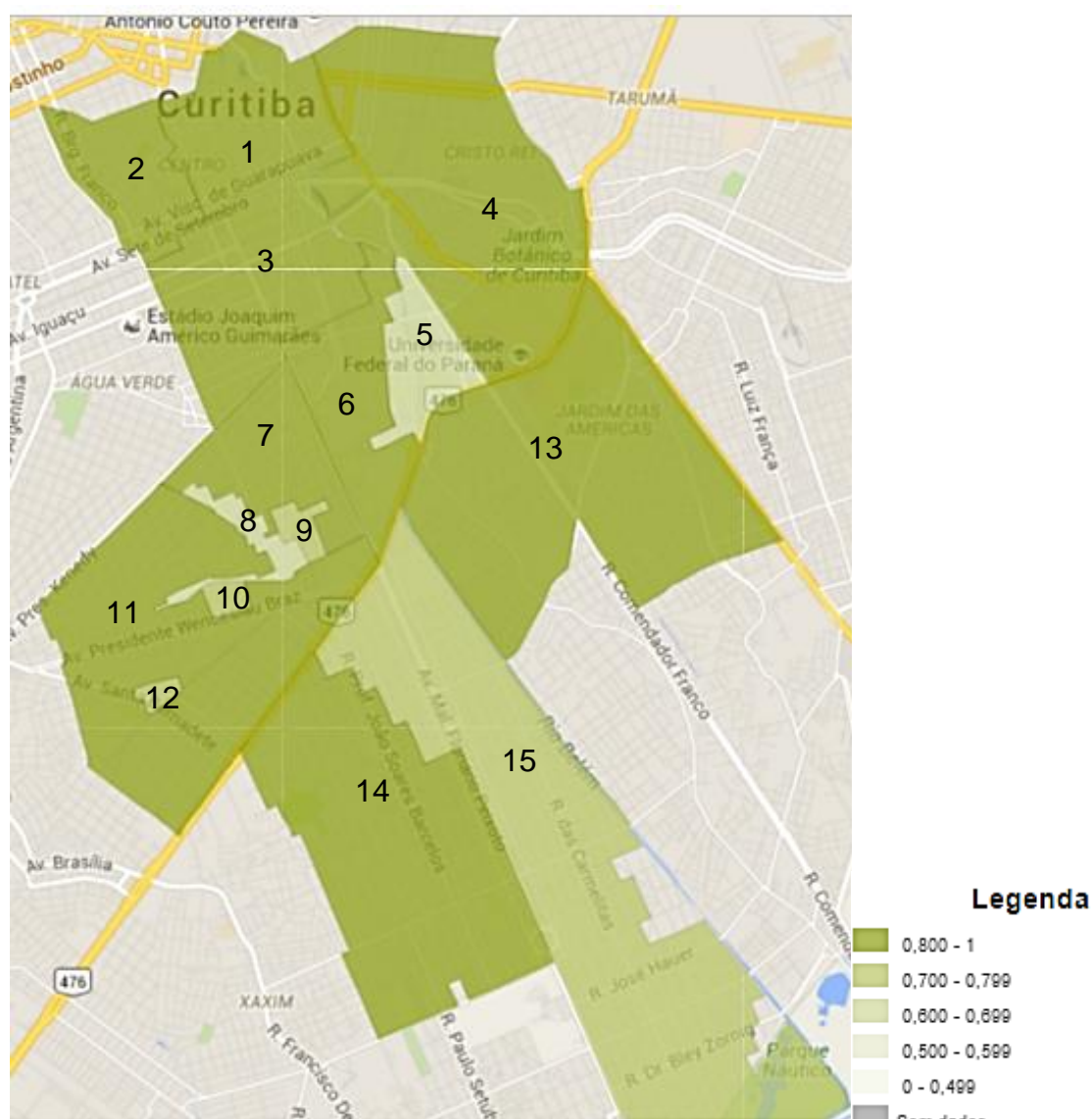


FIGURA 6 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL – DIMENSÃO RENDA (2010)  
 FONTE: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. PNUD; IPEA; FJP, 2013. Modificado pela autora (2016).

NOTA: A numeração corresponde às UDHS apresentadas na TABELA 4.

TABELA 4 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL – DIMENSÃO RENDA (2000/2010)

UNIDADE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO		2000	2010
1	Centro	0,929	0,928
2	Centro/ Rebouças	0,929	0,957
3	Rebouças	0,880	0,937
4	Alto da Rua XV/ Cristo Rei/ Jardim Botânico	0,924	0,957
5	Jardim Botânico/ Prado Velho: Vila Torres	0,609	0,644
6	Prado Velho/ Rebouças	0,739	0,803
7	Parolin	0,819	0,889
8	Guaíra: Ferrovia/ Parolin: Vila Parolin	0,574	0,644
9	Parolin: Santo Antônio	0,720	0,803
10	Guaíra: Sonho Dourado	0,629	0,726
11	Fanny/ Guaíra/ Lindóia/ Parolin	0,798	0,824
12	Lindóia: Profeta Elias	0,629	0,709
13	Guabirota/ Jardim das Américas	0,869	0,899
14	Boqueirão (Parte Oeste)/ Hauer (Parte Oeste)	0,800	0,837
15	Boqueirão (Parte Leste)/ Hauer (Parte Leste)	0,744	0,757
-	Curitiba	0,809	0,850
-	RMC	0,759	0,803
-	Paraná	0,704	0,757

FONTE: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. PNUD; IPEA; FJP, 2013. Elaborado pela autora (2016).

Analisando-se espacialmente os dados (FIGURA 6), torna-se ainda mais evidente a diferenciação existente entre as duas áreas e seus bairros contíguos e o processo de segregação socioespacial.

Para Villaça (1998), a segregação das classes sociais é compreendida como um processo de concentração de determinadas classes sociais, não se excluindo a presença de outras classes sociais nesse mesmo ambiente, como é o caso da Vila Torres e Vila Parolin, que se mantiveram próximas a uma região privilegiada de Curitiba, com uma clara diferenciação social.

Ainda de acordo com o autor, “o que determina, em uma região, a segregação de uma classe é a concentração significativa dessa classe mais do que em qualquer outra região geral da metrópole” (VILLAÇA, 1998, p. 143). O que mais uma vez demonstra que o tipo de ocupação das duas áreas se aproxima das características de ocupação das áreas periféricas de Curitiba.

O trabalho realizado pelo IPPUC, durante as discussões sobre a revisão do novo Plano Diretor de Curitiba, auxilia nessa percepção de como ocorre a integração, ou segregação socioespacial, entre esses núcleos e seu entorno. De forma a estudar coletivamente as nove regionais do município de Curitiba, o IPPUC promoveu em 2014 oficinas de sensibilização enfocando os aspectos social, territorial, demográfico, ambiental e econômico, dentre elas a Regional Matriz, onde está localizada a Vila Torres e a Regional Portão, onde se situa a Vila Parolin (CURITIBA; IPPUC, s.d. a e b).

Essas oficinas foram embasadas no levantamento técnico realizado pelo IPPUC em 2013 nas nove regionais do município, a partir de estudos relacionados aos aspectos citados anteriormente. Após a realização dessas oficinas, foram produzidos volumes para cada uma das regionais intitulados “A Cidade que Queremos”, congregando os dados técnicos ao material coletado nas oficinas realizadas com a comunidade.

A caracterização realizada na Regional Matriz (CURITIBA; IPPUC, s.d. a) para a dimensão socioeconômica destacou diversos pontos positivos, como o fato de possuir uma concentração de equipamentos públicos e privados e uma grande oferta de parques e praças. Em relação aos pontos negativos levantados, um dos exemplos citados foi a Vila Torres, pelo fato de haver um grande número de famílias em condição de vulnerabilidade social, referindo-se a ela também em relação à insegurança. Outros problemas foram relatados, como a existência de moradores de rua, principalmente nas ruas do centro da cidade.

O levantamento efetuado demonstra que somente quatro bairros (Bom Retiro, Cabral, Mercês e Prado Velho) dos dezoito existentes na Regional Matriz possuem ocupações irregulares, entre eles a Vila Torres, no setor da Vila Prado. Esse setor, como dito anteriormente, está em processo de urbanização e regularização fundiária. Parte das famílias foram relocadas para um conjunto habitacional no Bairro Novo e a outra parte será relocada para novas unidades habitacionais, que serão construídas no mesmo local.

Para a dimensão urbanística e ambiental, pontuou-se o fato de os recursos hídricos da Regional Matriz estarem poluídos, como o rio Belém, trazendo mau-cheiro no entorno dos córregos e rios. Além disso, destacaram as áreas degradadas na região que geram poluição visual, quer seja pela quantidade de informes



publicitários, quer seja pelas pichações. A Vila Torres foi citada como uma das áreas onde o problema ocorre, entre outros locais.

No caso da Vila Torres, a vulnerabilidade social, destacada pela comunidade durante as oficinas, congrega também a dimensão ambiental, podendo considerar-se que a área sofre um processo de vulnerabilidade socioambiental, ao agregar os problemas sociais pelo grande número de famílias em situação de pobreza, moradias precárias próximas ao rio Belém e depósito de resíduos sólidos em frente às moradias ou colocados nas calçadas de diversas vias da Vila.

Em relação ao aspecto desenvolvimento econômico, no trabalho realizado na Regional Portão, a percepção da comunidade sobre as áreas irregulares se refere ao fato das mesmas se encontrarem “marginalizadas, carentes de infraestrutura e suscetíveis à vulnerabilidade social” (CURITIBA; IPPUC, s.d. b, p. 22). Ressaltam que as famílias moradoras desses locais possuem baixo poder econômico e suas moradias baixo padrão construtivo, enfatizando a desigualdade social existente entre esses locais e seu entorno. Salientam que na Vila Parolin, além dos itens citados acima, há “a ocorrência de violência, tráfico de drogas e violação de direitos” (CURITIBA; IPPUC, s.d. b, p. 22).

A respeito do aspecto patrimônio ambiental, a preocupação da comunidade se refere à qualidade dos recursos hídricos, ressaltando a poluição das águas e a ocupação das margens dos rios, que, de acordo com os levantamentos efetuados, “impacta em problemas de ordem socioeconômica e ambiental, como o assoreamento de rios, o aumento da erosão, a deposição irregular de resíduos, a difusão de vetores de doenças, enchentes, entre outros” (CURITIBA; IPPUC, s.d. b, p. 32). As famílias que moram nas margens dos rios sofrem com as frequentes inundações e com os depósitos de lixo, sendo ao mesmo tempo, agentes e vítimas desse processo.

No caso específico da Vila Parolin, os aspectos levantados podem configurar um processo de vulnerabilidade socioambiental, por agregar os problemas socioeconômicos aos ambientais. O projeto de urbanização prevê a remoção das moradias precárias, principalmente as construções localizadas próximas aos cursos d’água, sujeitas a inundações constantes. Essa etapa, inclusive, já foi efetuada, com a remoção das moradias e relocação das famílias para unidades habitacionais no entorno da Vila.

Nesse sentido, a FIGURA 7 localiza as áreas sujeitas à inundação e alagamento. Verifica-se que a Vila Torres está situada em área sujeita ao alagamento no trecho próximo ao rio Belém; a Vila Parolin se encontra em área sujeita à inundação próxima do rio Vila Guaíra. Os moradores da Vila Torres relatam, principalmente, problemas relacionados ao mau-cheiro e presença de roedores próximos às moradias.

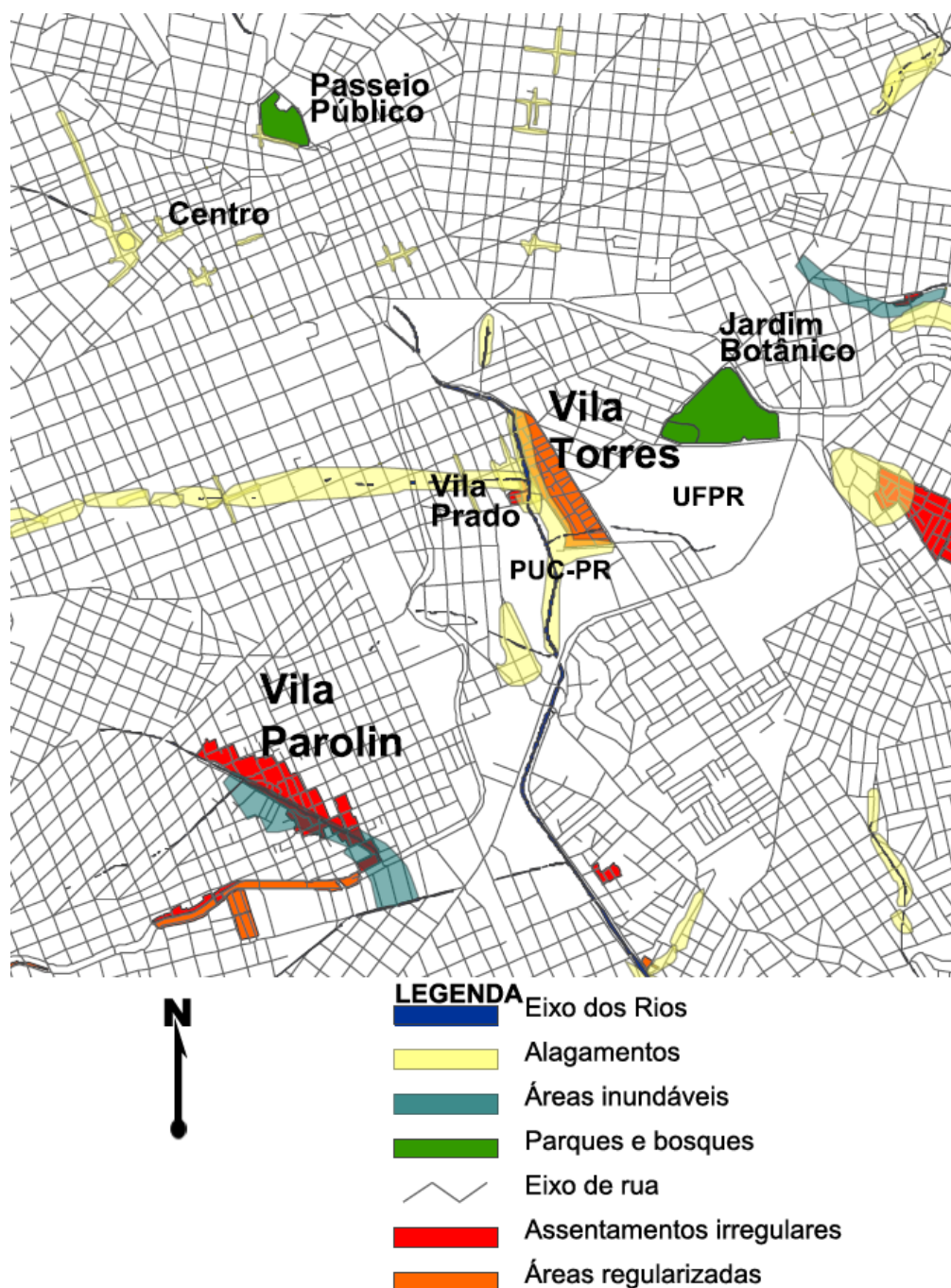


FIGURA 7 – VILA TORRES E VILA PAROLIN: ÁREAS DE INUNDAÇÃO E ALAGAMENTO  
 FONTE: IPPUC/ Geoprocessamento, 2015. Elaborado pela autora (2016).

Pelas questões colocadas, pode-se considerar que as duas áreas sofrem um processo de vulnerabilidade socioambiental, pois as mesmas possuem:

- (i) Famílias em situação de pobreza ou pobreza extrema. Segundo os volumes “A Cidade que Queremos”, a partir de dados do Censo do IBGE de 2010, a Vila Torres tem 6,87%, ou 100 domicílios e 274 moradores em situação de extrema pobreza, ou seja, com rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* de até R\$70,00 (CURITIBA; IPPUC, s.d. a). No caso da Vila Parolin, há 5,2% ou 78 domicílios e 357 moradores em situação de extrema pobreza (CURITIBA; IPPUC, s.d. b);
- (ii) Domicílios precários situados, ou relocados recentemente, próximos de cursos d’água que sofrem com inundações e alagamentos, mau-cheiro e doenças decorrentes da presença de roedores;
- (iii) Depósitos de resíduos sólidos próximos às moradias, colocados na frente das mesmas, nas calçadas ou ainda nas vias que cruzam as áreas. As duas áreas possuem parte de seus moradores trabalhando com coleta e reciclagem de resíduos sólidos, que armazenam parte dos resíduos coletados próximos de suas moradias.

Dessa forma, percebe-se tanto na Vila Torres como na Vila Parolin a existência de processos de segregação socioespacial e vulnerabilidade socioambiental. O capítulo 5 esmiúça separadamente os projetos desenvolvidos e implantados nos locais, bem como os projetos em andamento, analisando de que forma impactaram a vida de seus moradores e como podem auxiliar na diminuição desses processos, de forma a melhorar a qualidade de vida de seus moradores. Além disso, também é realizada uma análise comparativa entre as duas áreas e entre elas e Curitiba e RMC.

## 5. ANÁLISE E RESULTADOS

Primeiramente será exposto como ocorreu o processo de urbanização nas duas áreas selecionadas para estudos de caso. Também será apresentada a caracterização socioeconômica dos locais estudados. Após essa abordagem, a etapa seguinte é compreender como se deu o impacto dos projetos e obras na vida de seus moradores e qual é efetivamente o resultado das intervenções urbanas e ambientais ocorrida nos assentamentos. Essa análise será fundamentada de duas formas:

- (i) A sistematização das entrevistas realizadas com moradores e lideranças das áreas dará uma visão mais abrangente de como a urbanização impactou a vida de seus moradores; e as entrevistas com técnicos da COHAB-CT que participaram do desenvolvimento dos projetos e obras implementados nos núcleos esclarecerá como ocorreu o desenvolvimento da urbanização, além de explicar qual é a dimensão da política implantada nesses núcleos em relação à Política Habitacional de Curitiba;
- (ii) A aplicação dos indicadores e parâmetros propostos nas duas áreas possibilitará uma análise aprofundada dos resultados e da efetividade da urbanização e políticas implantadas.

As análises dos resultados serão apresentadas separadamente para cada um dos assentamentos de forma a garantir a singularidade e histórico da Vila Torres e Vila Parolin.

Por fim, será apresentado um comparativo das duas áreas, destacando as principais diferenças e semelhanças encontradas. Além disso, também será apresentado um quadro-síntese relacionando os indicadores e parâmetros aplicados na Vila Torres e Vila Parolin com os parâmetros de replicabilidade, adequabilidade e sustentabilidade propostos pelo LABHAB (1999), com a finalidade de se verificar a efetividade das urbanizações realizadas ou em andamento. E, como forma de apresentar um fechamento adequado para a análise, serão verificadas as semelhanças e dessemelhanças existentes entre a política implantada nos objetos de estudo e as políticas desenvolvidas para Curitiba e RMC.

## 5.1 ESTUDO DE CASO 1: URBANIZAÇÃO DA VILA TORRES

### 5.1.1 Processo de Urbanização da Vila Torres

A Vila Torres localiza-se entre os bairros Prado Velho, Rebouças e Jardim Botânico, pertencente à Regional Matriz, há cerca de dois quilômetros do centro de Curitiba. É delimitada à Oeste pelo rio Belém e pelas ruas Embaixador Hipólito de Araújo e Felipe Camarão. Ao Leste pela rua Comendador Franco (Avenida das Torres) e ao Sul pela rua Aquilino Oreste Baglioli. Atualmente, de acordo com a COHAB-CT, vivem no local cerca de 1.456 famílias e 5.300 moradores. O início de sua ocupação ocorreu em meados da década de 1960, em lotes particulares da Planta Prado e Vila José Pinto e a faixa *non aedificandi* do rio Belém (COHAB-CT, 1991).

A primeira grande intervenção no local não previu a permanência das famílias, mas ao contrário, sua remoção e relocação para diversos bairros periféricos da cidade. Em 1976, a prefeitura de Curitiba promoveu o desfavelamento da Vila Torres, na ocasião denominada de Vila Capanema. Essa ação foi justificada para implantação de Projetos Prioritários: construção do Jardim Botânico e o campus da Universidade Federal do Paraná. Algumas famílias permaneceram no local - setor conhecido como Vila Pinto - porque, segundo moradores, o local ocupado por eles não interessava para o projeto ora implantado pelo poder público (LAZAROTO, 2004; BOLETIM, 2006; ALBUQUERQUE, 2007; BERLATTO, 2008).

Como os moradores não se identificavam com a designação de Vila Pinto, em 1996 é aprovada a Lei Municipal nº 8.841 que passa a denominar de Vila das Torres toda a área. Atualmente, tanto o poder público quanto os moradores a intitulam de “Vila Torres” e é a designação assumida nessa dissertação.

Esse partido de política pública para atuação em favelas intitula-se desfavelamento, remoção ou erradicação de favelas e fez parte da política habitacional implantada pelo Governo Federal, por meio do BNH, durante o período da ditadura militar, e esteve presente nas políticas implantadas em diversos municípios, inclusive Curitiba (BUENO, 2000).

Na década de 1980 o poder público realizou investimentos no local, garantindo a permanência de seus moradores (FIGURA 8). A primeira etapa de regularização urbanística da área foi efetivada em 1989 pela COHAB-CT, tendo adquirido em 1988 a área de 5.700 m<sup>2</sup> com recursos provenientes da Caixa Econômica Federal. Além da regularização, o poder público também executou infraestrutura mínima na área, o que garantiu a consolidação do assentamento, que foi se adensando com o decorrer dos anos (COHAB-CT, 1991).



FIGURA 8 - VILA TORRES ANTES DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO  
FONTE: Clube de Mães União Vila das Torres, s.d.

Esse segundo modelo de ação se aproxima do partido de política pública chamada de urbanização, pois mantém as características do local, fazendo pequenas alterações de forma a melhorar a vida de seus moradores. Na década de 1980, diversas prefeituras, com ou sem incentivos do Governo Federal, promoveram a Urbanização Gradual de diversos núcleos, muitas vezes com recursos próprios, promovendo pequenas melhorias no local (BUENO, 2000; DENALDI, 2003).

Em 1991 a COHAB-CT propôs a segunda etapa de regularização fundiária da Vila Torres, com a compra do restante do assentamento, uma área de 4.320 m<sup>2</sup>, efetivando a regularização da totalidade do núcleo. Essa etapa representou a regularização de 43 lotes, com mais de uma família em cada um deles, de forma a evitar relocações e grandes intervenções no local. A área *non aedificandi* da margem direita do rio Belém foi destinada para preservação. Nesse período, no local foram computados 1.286 domicílios, sendo que a primeira etapa de regularização beneficiou 741 domicílios (COHAB-CT, 1991; IPPUC, 1992).

Também foi proposta a complementação urbanística da área, contemplando obras de “melhoria das condições de tráfego dos serviços internos, limpeza e melhoria das valetas existentes, topografia para demarcação dos lotes e redes de

esgoto padrão SANEPAR” (COHAB-CT, 1991, s.p.). De acordo com a COHAB-CT, o projeto beneficia 495 moradores, “melhorando sensivelmente suas condições de vida e solucionará uma das mais antigas favelas de Curitiba” (COHAB-CT, 1991, s.p.).

Em 1993, foi lançado o Programa Vila de Ofícios, implantado com recursos municipais, que selecionou a Vila Torres como projeto-piloto (FIGURA 9). O intuito era associar a capacitação de moradores à construção de unidades habitacionais, de forma a integrar diversos órgãos da prefeitura. O modelo de edificação proposto foi um sobrado, destinado à moradia no pavimento superior e comércio ou prestação de serviços no térreo. Foram entregues em 1995 cinquenta e seis sobrados com a previsão de mais 57 unidades, que não se efetivou. Também foi prevista a implantação de infraestrutura, recuperação da margem do rio Belém e paisagismo de forma a associar a questão ambiental à implementação do projeto social. A escolha do local deu continuidade a uma política pública de consolidação do assentamento (CURITIBA, 1995, s.p.):

Sensível aos problemas sociais que uma mudança local acarretaria na vida dessas pessoas, pois já estão integradas àquele espaço urbano, o governo municipal entendeu que seria interessante tentar uma experiência inovadora em termos sociais, implantando o Programa Vila dos Ofícios, cujo objetivo é melhorar a qualidade de vida da população de baixa renda, permitindo a sua inserção na rede de produção e serviços.



FIGURA 9 - VILA TORRES: VILA DOS OFÍCIOS  
FONTE: Autora (2015).



O Programa não alcançou o êxito esperado, pois, de acordo com o relato de moradores, a seleção das famílias em relação ao tipo de comércio ou serviço foi feita sem critérios, não adequando a escolha ao tipo de profissão exercida pelos moradores. Além disso, a proposta era modificar “a leitura da paisagem urbana” (CURITIBA, 1995, s.p.), mas, na prática, a localização das construções não as integrou ao restante da cidade (CARVALHO, 2014, p. 193):

Em 1995, algumas dezenas de sobradinhos foram entregues na parte mais “nobre” da vila, já no Bairro Rebouças, limítrofe com o centro. Tratava-se de um projeto denominado “Vila do Ofício” que foi alvo de grande *marketing*, proporcional ao seu insucesso. Tratava-se de unidades mistas, pintadas de cores vibrantes que ofereceriam comércio e serviços no térreo e moradia na parte superior. Entretanto, em se tratando de uma região “guetificada” quase no centro da cidade, evitado pela maioria dos curitibanos da classe média, os estabelecimentos não tiveram clientela para seus serviços.

Mesmo com os problemas apontados, essa iniciativa deu continuidade à política pública implantada na Vila Torres, uma urbanização gradual, que proporcionou a consolidação de uma ocupação de baixa renda nas proximidades da região central e, principalmente, trouxe segurança para os moradores com a regularização fundiária da área.

A COHAB-CT, associando recursos municipais aos recursos do PAC II/ OGU lançou em 2010 o Programa Comunidade em Cores. A Fase I (FIGURAS 10 e 11), com recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), previu a revitalização das moradias com a recuperação e pintura das fachadas, readequação do alinhamento predial, paisagismo e implantação de uma academia ao ar livre. A fase II, com recursos do PAC II/ OGU (FIGURAS 12 e 13), implantada parcialmente, contempla a substituição parcial ou total de cerca de 349 edificações para os casos onde a pintura não for suficiente para recuperar a moradia. A Fase II também inclui a intervenção ambiental e urbana, com a recuperação da faixa de preservação da margem do rio Belém e a complementação das redes de infraestrutura urbana (pavimentação e drenagem). A intervenção prevê o envolvimento da comunidade em todas as etapas.





FIGURA 10 – VILA TORRES: PROGRAMA COMUNIDADE EM CORES – FASE I - IMPLANTAÇÃO  
 FONTE: COHAB-CT; CURITIBA, s.d.



FIGURA 11 – VILA TORRES: PROGRAMA COMUNIDADE EM CORES – FASE I - FACHADAS  
 FONTE: COHAB-CT; CURITIBA, s.d.

A concepção desse Programa se diferenciou dos programas anteriores, pois se propôs a envolver a comunidade durante sua implementação. Dá continuidade a uma política que vem sendo instituída pela COHAB-CT desde 2001 e entra em consonância com uma política nacional de habitação mais participativa, implementada desde a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e da criação do Ministério das Cidades em 2003.

FIGURA 13 – VILA TORRES: PROGRAMA COMUNIDADE EM CORES - FASE II - PROJETO DE INTERVENÇÃO - INFRAESTRUTURA  
 FONTE: COHAB-CT, 2013.

O Programa foi parcialmente implantado, somente a Fase I foi finalizada, o que provocou descontentamento para toda a comunidade. Dos serviços previstos, foi realizado o recapeamento de algumas vias, que tiveram seu tráfego modificado pelas intervenções feitas no entorno para as obras da Copa do Mundo de 2014, e a pintura das fachadas. Essas alterações, inclusive, foram motivo de pauta das

reuniões do Observatório da Habitação<sup>17</sup>, pois a comunidade entende que as obras só tornaram a Vila Torres mais segregada, além do fato de a população não ser chamada para dialogar.

Essas reuniões do Observatório da Habitação acontecem com certa frequência, tendo o Ministério Público do Paraná como intermediador dos conflitos entre a Prefeitura de Curitiba e a população da Vila Torres. Na última reunião, ocorrida em dezembro de 2015, uma das pautas foi a continuidade da implantação do PAC II. A prefeitura informou a necessidade de reprogramar os serviços previstos junto à Caixa Econômica Federal, agente financeiro e órgão fiscalizador do PAC II, e se propôs a agendar em 2016 uma reunião com a população para discutir as prioridades.

O único setor ainda irregular na Vila Torres é a Vila Prado, com início na ponte da rua Guabirotuba até a rua Felipe Camarão, margeando o rio Belém. Também é o único setor da Vila Torres que aparece no Censo do IBGE de 2010 como aglomerado subnormal<sup>18</sup>, com 159 domicílios. Destaca-se que a nomenclatura ainda utilizada pelo IBGE é “Vila Pinto”.

Na Vila Prado a intervenção urbanística e fundiária está em andamento (FIGURA 14). De acordo com as informações fornecidas pela COHAB-CT, o projeto iniciou em 2007, com o cadastramento das famílias, por solicitação dos moradores que não queriam sair do local. Como o atendimento seria feito em sobrados, sem possibilidade de ampliação, foi realizado um trabalho de convencimento para que as famílias mais numerosas, idosos e portadores de mobilidade reduzida fossem relocadas para unidades maiores em outro bairro, porém nem todas as famílias aceitaram ser relocadas.

O projeto pretende atender ao todo cento e quarenta e cinco (145) famílias, com a previsão de unidades para pessoas portadoras de deficiência. Destas, cinquenta e cinco (55) foram reassentadas no Loteamento Moradias Sítio IV, no

---

<sup>17</sup> O Observatório da Habitação foi formado em junho de 2007, organizado pelo Ministério Público do Paraná em que participam diversas entidades, entre elas a Prefeitura de Curitiba e Associação de Moradores de diversas comunidades. Seu objetivo é congregar os diferentes atores a fim de equacionar questões que impactam as comunidades (OBSERVATÓRIO in <http://www.mppr.mp.br/>).

<sup>18</sup> Os aglomerados subnormais são um “conjunto constituído por, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracas, casas,...) ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carente, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. É ocupação desordenada aquela que quando da sua implantação não houvesse posse de terra ou título de terra ou título de propriedade” (IBGE in <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000015164811202013480105748802.pdf>).





PERÍODO	CARACTERIZAÇÃO	RECURSOS	PARTIDO DE POLÍTICA PÚBLICA (TIPOLOGIA)	TIPO DE INTERVENÇÃO	Nº DOMICÍLIOS BENEFICIADOS
Década de 1960	Início da ocupação da Vila Torres (COHAB-CT, 1991).				
1970	Política de erradicação de favela visando a implantação do "Plano de Melhoramentos" no Bairro e distribuição das famílias por diversos bairros periféricos da cidade. Os moradores da Vila Pinto, se mantêm no local, próximo à margem do rio Belém (LAZAROTO, 2004; BOLETIM, 2006; BERLATTO, 2008).	Municipal	Erradicação de favelas	Remoção	-
1986 a 1989	Vila Pinto I: Primeira etapa de regularização, promovida pela COHAB-CT, com implantação de infraestrutura mínima (COHAB-CT, 1991).	Federal (CEF)	Urbanização	Urbanização gradual	741
1991 e 1992	Vila Pinto II: Proposta de regularização da ocupação da margem direita do rio Belém e urbanização do restante da área: viário, esgotamento sanitário e demarcação de lotes (COHAB-CT, 1991; IPPUC, 1992).	Municipal	Urbanização	Urbanização gradual	1297
1993 a 1995	Programa Vila de Ofícios: Construção de moradias, com recursos municipais, incluindo a função de oficina de trabalho, com o intuito de amenizar o problema do desemprego. Diversos órgãos da prefeitura foram mobilizados. 56 unidades entregues nas proximidades da margem do rio Belém, implantação de rede de esgotamento sanitário, recuperação da margem do rio e paisagismo. Propunha-se a construir mais 57 unidades, o que não ocorreu. As unidades também não mantiveram a função de oficina (CURITIBA, 1995).	Municipal	Reurbanização	Urbanização gradual	56
2010	Comunidade em Cores - Fase I: melhoria habitacional baseada na pintura e recuperação de fachadas, com o envolvimento da comunidade (500 unidades). Também foi feita a recuperação ambiental do rio Belém, paisagismo, realinhamento das fachadas e implantação de academia ao ar livre (COHAB-CT; CURITIBA, s.d.).	Municipal (FMHIS)	Urbanização	Urbanização gradual	1456
Desde 2010	Comunidade em Cores - Fase II: substituição parcial ou total das moradias precárias. 349 famílias beneficiadas (COHAB-CT; CURITIBA, s.d.).	Federal (PAC II – OGU)	Urbanização	Urbanização gradual	349

QUADRO 3 - RESUMO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA VILA TORRES  
 FONTE: COHAB-CT, PMC e IPPUC. Elaborado pela autora (2015).

Diante do processo de urbanização apresentado, compreende-se que, embora a Vila Torres seja considerada regularizada, o que de fato o é na questão fundiária, ainda apresenta um quadro bastante precário, principalmente nas proximidades do rio Belém (FIGURAS 15 e 16). Essas ações e obras vêm sendo realizadas pelo poder público, em um diálogo um pouco mais próximo com os moradores nos últimos anos, contudo, é necessário que se faça a complementação de ações e obras para que possa ser considerada efetivamente urbanizada e integrada à “cidade formal”.



FIGURA 15 - VILA TORRES: MORADIAS PRECÁRIAS AO LONGO DO RIO BELÉM

FONTE: Autora, 2015.



FIGURA 16 - VILA TORRES: DEPÓSITO DE RESÍDUOS NAS MARGENS DO RIO BELÉM

FONTE: Autora, 2015.

### 5.1.2 Caracterização socioeconômica da Vila Torres

A caracterização socioeconômica da Vila Torres será apresentada com base nos dados fornecidos pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD; IPEA; FJP, 2013), e tem como base o Censo do IBGE de 2000 e 2010. A Vila Torres foi transformada em uma Unidade de Desenvolvimento Humano (UDH) e para ela foi aplicado o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) para as dimensões renda, longevidade e educação aplicados aos anos de 2000 e 2010 (TABELA 5).

TABELA 5 – VILA TORRES: IDHM - RENDA, LONGEVIDADE E EDUCAÇÃO (2000/ 2010)

Ano	VILA TORRES		CURITIBA		RMC	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Renda	0,609	0,644	0,809	0,850	0,759	0,803
Longevidade	0,728	0,741	0,796	0,855	0,793	0,853
Educação	0,365	0,507	0,655	0,768	0,565	0,701
IDHM	0,545	0,623	0,750	0,823	0,698	0,783

FONTE: PNUD; IPEA; FJP, 2013. Elaborado pela autora (2016).

Para o ano de 2010, o IDHM de Curitiba é 0,823 e da RMC é 0,783 enquanto que para a Vila Torres é 0,623. Mesmo verificando-se que o IDHM da Vila Torres está bem abaixo do IDHM de Curitiba e RMC, há uma melhora entre os anos de 2000 e 2010. Para o IDHM Renda foi registrado para o ano de 2000 a renda *per capita* de R\$354,84 e para o ano de 2010 de R\$439,73. Para o ano de 2010, a renda *per capita* média do município de Curitiba é de R\$1.581,04 e da RMC é de R\$1.183,32, muito acima da renda *per capita* da Vila Torres.

O Índice de Gini aplicado na Vila Torres (TABELA 6), que mede o grau de concentração de renda, aponta que a proporção de pessoas pobres (renda *per capita* inferior a R\$140,00) no núcleo é de 11,43%. No município é de 1,73% para o ano de 2010 e na RMC para o mesmo ano é de 3,54. Entre os anos de 2000 e 2010, houve uma diminuição significativa do percentual de pobres, de 20,10% em 2000 para 11,43% em 2010.

TABELA 6 - VILA TORRES: RENDA, POBREZA E DESIGUALDADE (2000/ 2010)

	VILA TORRES		CURITIBA		RMC	
ANO	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Renda <i>per capita</i> (R\$)	354,84	439,73	1.225,28	1.581,04	901,38	1.183,32
% de extremamente pobres	6,01	2,30	1,41	0,48	3,20	1,01
% de pobres	20,10	11,43	6,20	1,73	11,21	3,54
Índice de Gini	0,42	0,37	0,59	0,55	0,60	0,55

FONTE: PNUD; IPEA; FJP, 2013. Elaborado pela autora (2016).

Os índices de vulnerabilidade social tiveram uma melhora expressiva, se comparados os anos de 2000 a 2010 (TABELA 7).

TABELA 7 - VILA TORRES: VULNERABILIDADE SOCIAL (2000/ 2010)

CRIANÇAS E JOVENS	2000	2010
Mortalidade infantil	30,00	21,40
% de crianças de 0 a 5 anos fora da escola	80,73	54,50
% de crianças de 6 a 14 fora da escola	13,47	4,19
% de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e são vulneráveis, na população dessa faixa	20,41	9,51
% de mulheres de 10 a 17 anos que tiveram filhos	4,60	2,11
Taxa de atividade - 10 a 14 anos	7,15	9,70
FAMÍLIA		
% de mães chefes de família sem fundamental e com filho menor, no total de mães chefes de família	74,22	50,18
% de vulneráveis e dependentes de idosos	2,02	0,93
% de crianças com até 14 anos de idade que têm renda domiciliar <i>per capita</i> igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais	8,10	3,98
TRABALHO E RENDA		
% de vulneráveis à pobreza	47,55	33,38
% de pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal	51,53	38,47

FONTE: PNUD; IPEA; FJP, 2013.

Dessa forma, pode-se verificar que há uma melhora expressiva, comparando-se os anos de 2000 a 2010, porém, estão muito abaixo dos índices apresentados para o município de Curitiba e RMC, a partir de alguns dados elencados.

No próximo capítulo será apresentada a sistematização das entrevistas realizadas com os moradores e representantes da Vila Torres e com os técnicos da



COHAB-CT, bem como serão detalhados os indicadores e parâmetros selecionados para verificar o resultado do processo de urbanização ocorrido na Vila Torres.

A apresentação desses resultados irá proporcionar uma visão mais abrangente de como os programas de urbanização implantados impactaram a vida de seus moradores, se foram efetivos e de que forma podem amenizar os processos de vulnerabilidade socioambiental e segregação socioespacial.

### 5.1.3 Entrevistas

Foram realizadas treze entrevistas com moradores e lideranças da Vila Torres em 24/11/2015. A seleção buscou abranger diferentes setores do núcleo, bem como mesclar moradores e representantes.

As quatro (4) lideranças e os nove (9) moradores que participaram da entrevista moram nos seguintes “setores”: Setor “Avenida das Torres”: três (3) entrevistados; Setor próximo à av. Comendador Franco entre a rua Baltazar Carrasco dos Reis e rua Guabirota: Quatro (4) entrevistados; Setor próximo à av. Comendador Franco entre a rua Guabirota e rua Aquelino Orestes Baglioli: Três (3) entrevistados; Setor Vila Prado: Um (1) entrevistado; Setor “Vila dos Ofícios”: Um (1) entrevistado e; Setor “Beira do rio Belém”: Um (1) entrevistado.

As perguntas enfocaram a relação existente entre o morador, Curitiba e os bairros próximos; a relação entre o morador e a Vila Torres; como o entrevistado compreende a urbanização implantada na Vila Torres e; por último, se o entrevistado participa das reuniões sobre as melhorias da Vila Torres e as reuniões promovidas pela associação de moradores. O QUADRO 4 apresenta a sistematização das questões abordadas.

A Vila Torres tem a representatividade dividida entre a *Associação de Moradores da Vila das Torres*, que faz a intermediação entre a comunidade e os órgãos públicos, participando inclusive das reuniões do Observatório da Cidade, conforme citado anteriormente; há também a *Associação de Moradores Liceu das Torres*, que tem como enfoque estabelecer parcerias com instituições de ensino, como a PUC-PR que implantou um projeto para aula de reforços para os estudantes da comunidade; e o *Clube de Mães União Vila das Torres*, que promove diversas

atividades para a comunidade e que tem sede própria localizada na av. Comendador Franco, 1034. Entre as atividades desenvolvidas está a promoção de cursos e palestras realizados por meio de parcerias com diversas instituições e a implantação do Programa Vila Torres Digital.<sup>19</sup> Existem ainda outras associações não tão atuantes ou inativas: Associação de Moradores Vila das Torres II; Associação Vila dos Ofícios e a Associação Iniciativa Cultural.

RELAÇÃO COM CURITIBA E BAIRROS PRÓXIMOS	
Você e/ou sua família frequentam outros bairros de Curitiba?	Quase todos os entrevistados afirmaram que frequentam outros bairros e municípios da RMC (10), principalmente para visita a familiares, compras e lazer. Os bairros mais citados foram: Centro; Jardim Botânico e Uberaba.
Você e/ou sua família utilizam os equipamentos públicos do bairro?	Sim. Posto de saúde e escola.
RELAÇÃO COM A VILA TORRES	
Por que você e/ou sua família vieram morar na Vila Torres?	Os principais motivos elencados foram o fato de parentes já morarem no local; baixo custo da terra e a localização.
Chegaram a sair da Vila Torres? Por que retornaram?	Parte dos moradores (6) relatou que saíram e retornaram pela localização e pelas relações com a comunidade.
Considera morar na Vila Torres um ato de resistência?	Nenhum dos moradores vê o fato de morar na Vila Torres como um ato de resistência. As opiniões sobre como é viver na Vila Torres ficaram divididas: Alguns disseram que é um bom lugar para se morar e, em contrapartida, outros disseram que, se pudessem, mudariam para outro local.
RELAÇÃO COM A VILA TORRES	
Sofreu preconceito?	A maioria (10) informou que sim. Principalmente em entrevistas de emprego.
VILA TORRES E A URBANIZAÇÃO	
Está satisfeito com as melhorias realizadas na Vila Torres?	A maioria esclareceu que não está satisfeito com as melhorias. Questionam que poderia haver mais investimentos; que os serviços deveriam ser feitos com mais qualidade, como em outros bairros da cidade; reclamaram da “maquiagem” realizada pelo Programa Comunidade em Cores; por não haver fiscalização para os “carrinheiros” <sup>20</sup> e pela existência de resíduos nas ruas e nas margens do rio Belém.
O que poderia ser feito para melhorar?	Educação, segurança (diminuição da violência) e manutenção dos serviços realizados.
Rio Belém	Reclamam da poluição e descarte de resíduos nas margens do rio; mau-cheiro, principalmente nos dias mais quentes; e a presença de roedores que podem ocasionar doenças. Sugerem que a prefeitura implante caçambas para diminuir o descarte de resíduos no rio; promova a recuperação ambiental das margens com plantio de árvores e uma campanha de conscientização para a população.
Continua	

<sup>19</sup> O Vila Torres Digital é um sistema de comunicação que tem como intuito estabelecer o desenvolvimento social e a inclusão digital. O projeto é promovido pela parceria entre o Clube de Mães União Vila das Torres, By Air Brasil/ MCM Telecom e Zum Comunicação e disponibiliza banda larga na residência de todos os moradores da Vila Torres. Fonte: <http://vilatorresdigital.com.br/>

<sup>20</sup> Como são conhecidos em Curitiba os catadores de recicláveis.

PARTICIPAÇÃO POPULAR	Conclusão
Discussões sobre as melhorias da Vila Torres	A maioria participa das discussões. O mais citado foi a participação nas discussões do Programa Comunidade em Cores e reuniões com a COHAB-CT para o projeto do Setor Vila Prado.
Associação de moradores	Mencionaram, principalmente, as atividades promovidas pelo Clube de Mães.

**QUADRO 4 – VILA TORRES: ENTREVISTA COM MORADORES E LIDERANÇAS**

FONTE: Entrevistas com moradores da Vila Torres (2015). Elaborado pela autora (2016).

As questões que mais incomodam os moradores são a necessidade de segurança e a violência, que ficam divididos entre a truculência policial e a marginalidade, gerando uma imagem da Vila Torres de insegurança e violência para o restante da cidade ao invés de demonstrar que houve melhorias no local. Essa imagem acaba por reforçar o preconceito sofrido pela população quando circula pela cidade e mencionam que são moradores da Vila Torres.

Uma das reivindicações feitas pelos moradores é de que a Vila Torres é um local como qualquer outro e repudiam a denominação de *favela*. Nesse sentido, entendem que serviços existentes em outras regiões, como farmácias, panificadoras e casas lotéricas, deveriam ser implantados também ali. A necessidade dos órgãos públicos fazerem a manutenção das melhorias realizadas, como em qualquer outro bairro da cidade, é bastante reforçada. Se a Vila Torres é um núcleo regularizado, não veem motivo para receber um tratamento diferenciado dos outros locais de Curitiba.

A questão colocada se morar na Vila Torres representa um ato de resistência foi negada por todos os entrevistados. O entendimento é que o fato de se manterem no local não ocorreu pela organização da comunidade, mas por não haver interesse na área por eles ocupada. Como a regularização da Vila Torres é de 1989, desde então, os moradores não se sentem inseguros em permanecer no local.

Ainda foram realizadas entrevistas com técnicos da COHAB-CT que participaram do processo de urbanização da Vila Torres. Ao todo foram três (3) técnicos da COHAB-CT que responderam ao questionário: o arquiteto Marco Aurélio Becker, Coordenador de Programas Especiais; a arquiteta Vivian Troib, aposentada da COHAB-CT recentemente e; a assistente social Mary Magda Rodrigues Gomes, que atua especificamente no Setor Vila Prado.

De forma a compreender a relação existente entre a Política de Habitação implantada no município e a urbanização da Vila Torres, foram elaboradas questões que abordaram a política implementada; as etapas de urbanização; a possibilidade

de minimizar os processos de vulnerabilidade socioambiental e segregação socioespacial; regularização fundiária e participação popular.

Sobre a política proposta para manter as famílias nos locais escolhidos, mesmo próximo das áreas centrais, em áreas valorizadas pelo mercado imobiliário, e se essa política, implantada na Vila Torres, se estende a outros locais de Curitiba, os técnicos responderam que desde 2007 essa é uma política prevista no Plano Municipal de Regularização em Áreas de Preservação Permanente. As famílias permanecem no local sempre que possível, desde que não haja uma situação de risco ou previsão de implantação de arruamento ou equipamento público. Dessa forma, desde que não existam impedimentos, e haja disponibilidade de imóveis vagos, a COHAB-CT tem como política manter as famílias nos mesmos locais ou reassentar os moradores em locais próximos. Segundo Troib, “Não há vínculos com o mercado imobiliário na tomada de decisão sobre a permanência ou não das famílias no local da ocupação”.

A possibilidade de verticalização para atender um maior número de famílias não foi aceita pelos moradores da Vila Prado e parte dos moradores teve que ser relocado para um bairro distante. Segundo Becker, essa decisão foi tomada em conjunto com a comunidade:

Como política de intervenção todos os projetos de urbanização são apresentados e discutidos com as comunidades envolvidas no processo e é muito difícil contentar a todos, pois existe dificuldade para os moradores entenderem os aspectos técnicos e ambientais que precisam ser aplicados para viabilizar a regularização.

De acordo com os técnicos da COHAB-CT, os processos de vulnerabilidade socioambiental e segregação socioespacial podem ser amenizados pela urbanização uma vez que outros órgãos da prefeitura são envolvidos nas intervenções. Com isso, o atendimento pode ser individualizado e, caso necessário, as famílias recebem “o encaminhamento adequado para uma melhoria das condições de vida e cidadania destas pessoas”. O intuito dos projetos visa não somente a regularização dos assentamentos, mas incorporar as comunidades no “ambiente urbano e as famílias nos programas de proteção social”. Ainda de acordo com Becker,

O processo de urbanização colabora na solução dos problemas de segurança e de saúde das comunidades atendidas, haja vista que fica facilitado o acesso dos veículos de segurança (polícia, bombeiros, ambulâncias) e todos os moradores passam a ser atendidos pelas redes de água, esgoto, energia elétrica e iluminação pública, reduzindo os riscos de doenças.

Os projetos implantados pela COHAB-CT têm uma preocupação urbanística e ambiental, e são, muitas vezes, implementados em parceria com outros órgãos que também têm como diretrizes a preocupação socioambiental, como os projetos financiados pelo BID ou pelo Governo Federal por meio do PAC. De acordo com Troib, “mais que diretrizes de agentes financeiros, a diminuição dos processos de segregação social e de vulnerabilidade socioambiental são objetivos perseguidos pela política habitacional do município de Curitiba através da COHAB-CT”.

A regularização fundiária da Vila Prado será viabilizada, pois o terreno é de propriedade da COHAB-CT. O projeto está sendo aprovado pela Secretaria Municipal de Urbanismo e o Decreto de aprovação do loteamento está em vias de ser assinado. Assim que as obras estiverem concluídas e o loteamento aprovado, os moradores receberão a matrícula das unidades habitacionais.

Excetuando-se a Vila Prado, a Vila Torres “já está regularizada e é de propriedade de seus moradores”. Becker ainda esclarece que

A COHAB está estudando a possibilidade de realizar uma intervenção para a melhoria das moradias em situação precária, haja vista que na época da regularização não houve preocupação com a situação das casas, mas tão somente com a questão da terra. Esta situação permanece até hoje, pois os recursos disponíveis não permitem grandes investimentos em moradia, priorizando-se tão somente a urbanização e regularização da terra.

O projeto referido corresponde à Fase II do Programa Comunidade em Cores, que no momento está suspenso para reprogramação junto à Caixa Econômica Federal, conforme esclarecido anteriormente.

Com isso, pode-se inferir que as respostas dos moradores e dos técnicos da COHAB-CT foram bastante esclarecedoras e puderam auxiliar na elaboração de um quadro confiável sobre todo o processo de urbanização ocorrido e em andamento na Vila Torres.

#### 5.1.4 Indicadores e Parâmetros da Urbanização da Vila Torres

Os indicadores e parâmetros propostos na pesquisa, com base na metodologia proposta por Bueno (2000) e Denaldi (2003), foram aplicados na Vila Torres para que se tenha uma visão abrangente da efetividade da urbanização. As informações serão fundamentadas nos dados fornecidos pela COHAB-CT e do Censo do IBGE de 2010, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD; IPEA; FJP, 2013) além de pesquisa de campo realizada por meio de observação.

Os limites da Vila Torres correspondem a seis (6) setores censitários do IBGE, detalhados na TABELA 8 e espacializados na FIGURA 17.

TABELA 8 – VILA TORRES: SETORES CENSITÁRIOS DO IBGE (2010)

SETOR	BAIRRO	POPULAÇÃO	DOMICÍLIOS	DESCRIÇÃO DO SETOR
144	Jardim Botânico	859	254	Rio Belém com a avenida Canal Belém. Avenida Canal Belém, avenida Comendador Franco, rua Chile, rio Belém, ponto inicial.
315	Prado Velho	630	195	Rua Esperandino D. Foggiatto com a rua Guabirota. Rua Guabirota, rua Manoel Martins de Abreu, Sanga sem denominação, rua Esperandino D. Foggiatto, ponto inicial.
316	Prado Velho	494	160	Rua doutor Nelson Berno com avenida Comendador Franco.
320	Prado Velho	568	175	Rua Felipe Camarão com a rua Chile. rua Chile, rua Josefina Zanier, rua Guabirota, rua Felipe Camarão, ponto inicial.
321	Prado Velho	1090	340	Rua Josefina Zanier com a rua Manoel Freire. Rua Manoel Freire, rua Manoel Martins de Abreu, rua Guabirota, rua Josefina Zanier, ponto inicial.
322	Prado Velho	967	295	Rua Chile com a avenida Comendador Franco. Avenida Comendador Franco, rua doutor Nelson Berno, rua Manoel Martins de Abreu, rua Manoel Freire, rua Josefina Zanier, rua Chile, ponto inicial.
Total	-	4.608	1.419	-

FONTE: Censo do IBGE, 2010. Elaborado pela autora (2016).

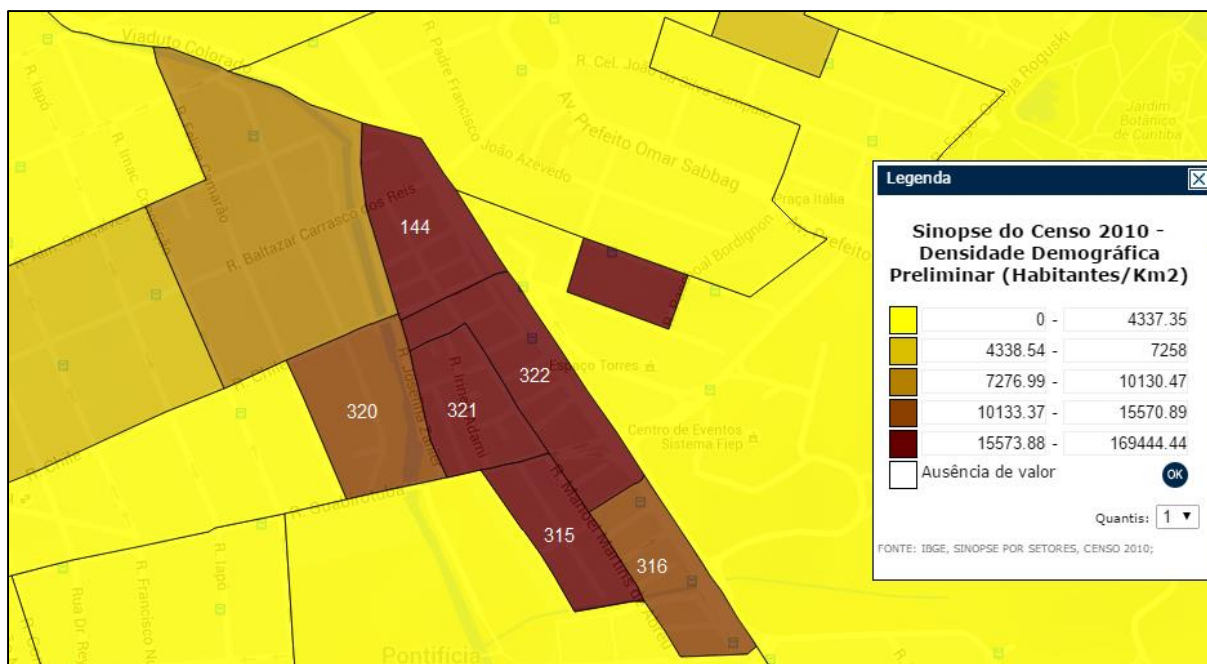


Figura 17 - VILA TORRES: DENSIDADE DEMOGRÁFICA PRELIMINAR  
FONTE: Censo do IBGE, 2010. Modificado pela autora (2016).

1. Indicador: Habitabilidade. Parâmetros: Condição da moradia; localização e densidade da ocupação e da habitação.

De acordo com o estudo realizado pela Fundação João Pinheiro (2010, p. 55), os critérios para determinar se um domicílio é inadequado, ou não oferece condições mínimas de habitabilidade, são: (i) “carência de infraestrutura urbana”; (ii) “ausência de banheiro exclusivo” e; (iii) “adensamento excessivo de domicílios próprios”.

O projeto elaborado pela COHAB para a Fase II do Programa Comunidade em Cores registra que na Vila Torres foram levantadas trezentas e quarenta (343) moradias que receberão algum tipo de intervenção por apresentar alguma inadequabilidade. Dessas, dez (10) unidades foram equacionadas em uma intervenção anterior, quarenta e três (43) moradias receberão melhorias habitacionais, cento e quarenta e cinco (145) terão de ser substituídas, vinte e oito (28) serão relocadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida do Governo Federal e cento e dezessete (117) serão relocadas na mesma área.

Assim, compreende-se que o parâmetro “condição da moradia”, de acordo com o levantamento realizado pela própria COHAB-CT, apresenta problemas de habitabilidade para 333 moradias, excluindo-se as 10 moradias que já sofreram intervenção anterior. Essa condição confere um processo de vulnerabilidade pelo

fato de moradores viverem sob condições de insalubridade ao residirem em domicílios que não apresentam condições de adequabilidade.

As condições de habitabilidade relacionadas ao parâmetro “localização” demonstram haver inadequabilidade em relação às moradias situadas na Vila Prado, próximas ao rio Belém, porém, já existe um projeto em andamento para equacionar esse setor. Igualmente, há algumas moradias precárias situadas ao longo do rio Belém na rua Josefina Zanier, que também conferem uma condição de inadequabilidade para esses moradores.

E, por último, o parâmetro proposto “densidade” é verificado pela média da densidade demográfica do assentamento Vila Torres, que, segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD; IPEA; FJP, 2013), é de 5.328,41 hab/ km<sup>2</sup>, bem acima da média apresentada para Curitiba, de 4.024,84 hab/ km<sup>2</sup> (IBGE, 2010). Essa condição deve-se ao fato de alguns lotes possuírem mais de uma moradia, uma vez que os lotes possuem área mínima prevista na legislação. A “densidade” da moradia é apresentada na TABELA 9 com a média de moradores por domicílio ocupado. A Vila Torres, principalmente no Setor 144, manifesta uma densidade maior que a densidade média encontrada no município de Curitiba.

TABELA 9 – VILA TORRES: MÉDIA DE MORADORES POR DOMICÍLIO OCUPADO

SETOR	MÉDIA DE MORADORES POR DOMICÍLIO OCUPADO
144	3,6 a 7,13
315, 316 e 320 a 322	3,12 a 3,59
Curitiba	2,87 a 3,02

FONTE: Censo do IBGE, 2010. Elaborado pela autora (2016).

NOTA: A média de moradores por domicílio ocupado é apresentada no Censo do IBGE com essa variação.

A TABELA 10 apresenta os Indicadores de Habitação constantes no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD; IPEA; FJP, 2013), que relaciona as condições de infraestrutura e presença de domicílios com banheiro na Vila Torres. Os índices são bastante altos, principalmente para o ano de 2010, caracterizando a adequabilidade dos domicílios.



TABELA 10 – VILA TORRES: INDICADORES DE HABITAÇÃO (2000/ 2010)

INDICADOR	2000	2010
% da população em domicílios com água encanada	99,25	99,03
% da população em domicílios com energia elétrica	99,45	100,00
% da população em domicílios com coleta de lixo	99,56	99,24
% da população em domicílios com banheiro e água encanada	93,64	98,57

FONTE: PNUD; IPEA; FJP, 2013.

A partir dos dados apresentados, infere-se que a Vila Torres apresenta problemas de habitabilidade nos três parâmetros propostos: Condição de moradia; localização e densidade. Contudo, conforme o projeto apresentado pela COHAB-CT e pelas entrevistas realizadas com técnicos, a prefeitura está ciente e busca solucionar os problemas apontados, inclusive com projeto já elaborado e recursos disponibilizados pelo Programa PAC II/ OGU.

2. Indicador: Infraestrutura. Parâmetros: Pavimentação e calçamento das vias; existência e condição do saneamento ambiental (redes de abastecimento de água; esgotamento sanitário; drenagem e coleta de resíduos sólidos); energia elétrica e iluminação pública.

A infraestrutura existente na Vila Torres é incompleta, de acordo com o projeto apresentado pela COHAB-CT, que indica necessidade de obras de pavimentação em algumas vias e redes de drenagem urbana em grande parte da área. Toda a área é servida por redes de esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica e iluminação pública. De acordo com os moradores, a coleta de resíduos sólidos ocorre em dias alternados.

Nem todas as vias existentes possuem calçamento (FIGURA 18), e essa questão foi levantada na reunião do Observatório da Habitação, já citada. A prefeitura informou que está desenvolvendo um projeto de viabilidade para as vias que não possuem calçamento, de acordo com a legislação existente para o restante da cidade, de forma a verificar quais vias poderão recebê-lo e quais ficarão somente como vias compartilhadas, ou seja, que não tem largura suficiente para dividir o leito carroçável da passagem para pedestres.

Conforme os dados apresentados e também de acordo com a TABELA 10 do item anterior, o indicador de infraestrutura está incompleto, de acordo com a

ampliação de infraestrutura proposta no projeto da COHAB-CT, e se comparado com a “cidade formal”.



FIGURA 18 - VILA TORRES: VIAS SEM CALÇAMENTO  
FONTE: Autora, 2015.

3. Indicador: Infraestrutura urbana. Parâmetros: Mobiliário urbano (placas de ruas, bancos, lixeiras, entre outros); paisagismo; oferta de equipamentos públicos (escola, creche, UBS, entre outros); acesso ao transporte público e equipamentos de lazer (praças, quadra de esportes, entre outros).

A Vila Torres foi regularizada com poucas alterações urbanísticas, assim, não foi previsto espaços de lazer para a população. Esse é um questionamento feito pelos moradores e constatado pelos técnicos da COHAB-CT.

O projeto implantado recentemente previu uma academia ao ar livre e paisagismo, além da readequação urbana e ambiental da margem do rio Belém, porém, ao percorrer a Vila Torres, é possível perceber que existem poucas árvores implantadas, não há paisagismo ou equipamentos de lazer no assentamento, tampouco a recuperação das vias ou das margens ao longo do rio Belém (FIGURA 19). As poucas áreas de lazer existentes não passam por manutenção (FIGURA 20). Recentemente a rua Comendador Franco (Avenida das Torres) foi revitalizada, com a implantação de paisagismo e ciclovia (FIGURA 21).



FIGURA 19 - VILA TORRES: VIA QUE MARGEIA O RIO BELÉM  
 FONTE: Autora, 2015.



FIGURA 20 - VILA TORRES: PRAÇA SEM MANUTENÇÃO  
 FONTE: Autora, 2015.

O projeto para o Setor Vila Prado propõe exclusivamente a implantação de unidades habitacionais, não incorporando ao projeto áreas de lazer e mobiliário urbano. O projeto prevê a recuperação da margem do rio Belém, porém não inclui áreas de lazer ao longo do rio. Dessa forma, perpetua-se a política de produção de moradias habitacionais da COHAB-CT, sem que haja a incorporação de espaços de lazer para a comunidade. Perde-se, com isso, a oportunidade de garantir espaços mais qualificados para a população da Vila Torres.



FIGURA 21 - VILA TORRES: PAISAGISMO E CICLOVIA NA AVENIDA DAS TORRES  
 FONTE: COHAB-CT, 2014.

Em relação ao mobiliário urbano, há placas com os nomes das ruas e posteamento com iluminação pública. Existem poucos bancos e ausência de lixeiras. Esta última é, inclusive, uma reivindicação da população. Com a instalação de lixeiras, os resíduos sólidos serão depositados adequadamente e não em calçadas ou ao longo das margens do rio Belém. No que se refere aos equipamentos públicos, a região é servida por escola, creche e posto de saúde e, de acordo com as entrevistas, os moradores costumam utilizá-los. Também há acesso a transporte público nas vias que contornam e cruzam a Vila Torres.

De acordo com a análise dos parâmetros selecionados, o indicador “infraestrutura urbana” é completo em relação à disponibilidade de serviços e equipamentos públicos, todavia é incompleto nos parâmetros mobiliário urbano, paisagismo e equipamentos de lazer. Os projetos realizados pelos órgãos públicos deveriam prever a complementação desses itens para que a área possa ser melhor servida de infraestrutura urbana.

4. Indicador: Integração urbana e ambiental. Parâmetros: Integração com outros bairros e com o restante da cidade; legislação; enfoque na sub-bacia hidrográfica como unidade de planejamento e projeto; recuperação e tratamento paisagístico de fundo de vale; lançamento e tratamento de esgotos; seleção, reciclagem e destino final dos resíduos sólidos.

Recentemente as vias do entorno da Vila Torres passaram por uma readequação viária, justificadas pelas obras para a Copa do Mundo de 2014. De acordo com a COHAB-CT, foram obras necessárias, que a integraram ao entorno. Porém, para os moradores, as obras foram realizadas sem discussão com a comunidade e os deixaram mais segregados pois as vias passaram a ter o tráfego mais rápido, seccionando a Vila Torres, ou seja, esta é uma questão bastante controversa. O fato é que as vias hoje recebem uma quantidade maior de veículos diariamente e, por isso, houve a necessidade da Regional Matriz realizar serviços de manutenção para readequar o pavimento dos leitos das vias. Além disso, a própria configuração do assentamento, abaixo da rua Comendador Franco, já a torna de certa forma invisível para o restante da cidade e segregada socioespacialmente.

Durante as discussões do novo Plano Diretor de Curitiba, a impressão da comunidade envolvida nas oficinas (2014) foi a de que a Vila Torres é um local de vulnerabilidade social e de violência. Embora seja regularizada e parcialmente urbanizada, a integração com o restante da cidade fica comprometida pela insegurança que é transmitida pelos casos de violência que ocorrem na região.

O Plano Municipal de Regularização em Áreas de Preservação Permanente (CURITIBA; COHAB-CT; IPPUC 2007) esclarece que a Vila Torres faz parte da Bacia do rio Belém e sua caracterização é feita considerando esse fator. Dessa forma, pode-se inferir que os órgãos públicos enfocam a sub-bacia hidrográfica como área de planejamento e projeto. Os técnicos entrevistados também informaram que os projetos realizados em conjunto com outros órgãos, como o BID e o Governo Federal, preveem a integração urbana e ambiental e que essa é uma premissa da COHAB-CT.

A Vila Torres em nenhum momento teve a área demarcada como zona especial de interesse social (ZEIS), instrumento previsto no Estatuto da Cidade voltado para áreas ocupadas por população de baixa renda e que permite viabilizar sua regularização, ou como é denominada em Curitiba, Setor Especial de Habitação de Interesse Social (SEHIS). Possivelmente este instrumento não foi utilizado pelo poder público pelo fato de o processo de urbanização ter justamente sido iniciado pela regularização fundiária, o que garantiu a permanência das famílias no local.

A recuperação e tratamento paisagístico do fundo de vale, lançamento e tratamento de esgotos e a seleção, reciclagem e destino final dos resíduos sólidos, de certa forma estão relacionados, pois, como parte dos moradores atua com coleta

de material reciclado, muitos utilizam suas moradias ou o espaço próximo a elas, como calçadas, vias ou mesmo as margens do rio Belém para depósito. Este é um motivo de reclamação por parte de outros moradores. Para a população, a prefeitura deveria aumentar a fiscalização. Além disso, os moradores sugerem a implantação de programas de educação ambiental para conscientizar a população a coletar o lixo adequadamente.

Esse é um dos fatores que identifica na Vila Torres o processo de vulnerabilidade socioambiental, pois as soluções aplicadas pelos órgãos públicos acabam sendo paliativas, como a manutenção e limpeza das margens, que são feitas constantemente pela Regional Matriz, mas que não tem resultado permanente. A implementação de um projeto de recuperação e paisagismo nas margens do rio Belém, com implantação de equipamentos de lazer, poderia coibir o despejo de resíduos em suas margens. Este projeto está previsto na urbanização da Vila Parolin e poderia ser realizado na Vila Torres, como forma de complementação de sua urbanização.

5. Indicador: Relação com outras ações e políticas promovidas pelo poder público nas áreas. Parâmetros: Regularização fundiária, educação, emprego e renda.

A regularização fundiária da Vila Torres foi iniciada em 1989, conforme relatado anteriormente. A prefeitura elaborou e aprovou a planta de loteamento, com a restrição de lote mínimo de 125,00 m<sup>2</sup>, embora pudesse haver mais de uma família por lote, de forma a atender a legislação vigente na época. A regularização buscou modificar o mínimo possível do assentamento. Atualmente, o setor Vila Prado é o único trecho irregular da Vila Torres, entretanto, está em processo de regularização, conforme já informado.

Outras ações, principalmente de caráter social, são realizadas em conjunto com as obras de urbanização da COHAB-CT, conforme informado pelos técnicos, porém, como a Vila Torres é considerada urbanizada pelos órgãos públicos, não há envolvimento de outras Secretarias na implantação dos projetos e obras em andamento. No momento, nenhum projeto relacionado à geração de emprego e renda está sendo implantado pelos órgãos públicos. O Ministério Público, por meio do Observatório da Habitação, em parceria com a Prefeitura e a comunidade, está

viabilizando a implantação do projeto “Escola em Tempo Integral” na Escola Municipal Vila das Torres. Algumas associações de moradores que atuam na Vila Torres buscam parcerias com instituições para investir em capacitação profissional, além de projetos de cunho educacional, de forma a equacionar essa lacuna e minimizar o processo de vulnerabilidade social, bastante presente na Vila Torres.

6. Indicador: Participação popular. Parâmetros: Averiguar se houve participação da população nas tomadas de decisão antes e durante as intervenções e como a comunidade se organiza.

Os moradores informaram que têm participado de reuniões relacionadas aos programas implantados mais recentemente, como o Programa Comunidade em Cores e o projeto do Setor Vila Prado. Há também um canal importante de comunicação, intermediado pelo Ministério Público Estadual, que é o Observatório da Habitação, já relatado.

O fato de haver um número grande de associações de moradores na Vila Torres se torna um empecilho, pois enfraquece o diálogo entre os representantes e os moradores e, conseqüentemente, entre a população e o poder público municipal. Outra razão é que a representatividade ocorre por setores, e parte da população, inclusive as regiões mais precárias como as moradias próximas da margem do rio Belém, não é representada por nenhuma das associações.

A partir da compreensão de todos os indicadores e a aplicação dos parâmetros propostos, tem-se uma leitura mais aprofundada de como se deu o processo de urbanização da Vila Torres. Pelo fato de sua intervenção ter sido gradual, com poucas alterações na configuração do assentamento, compreende-se a existência de limitadores na atualidade que dificultam a integração da Vila Torres à cidade.

A percepção dos moradores é de descontentamento em relação à intervenção realizada. São várias as suas reivindicações e o fator violência aflige boa parte da população. Muito embora a urbanização não possa agir diretamente na diminuição da violência urbana, por ser este um problema muito mais complexo, há fatores como implantação de áreas de lazer, iluminação pública adequada, e o fortalecimento do sentido de pertencimento, dignidade e cidadania dos moradores,



que ocorre durante a urbanização, principalmente quando a população participa ativamente do processo, que podem ser indutores para a diminuição da violência.

Apesar da regularização fundiária da Vila Torres ter ocorrido na década de 1980 e a urbanização ser realizada ao longo das décadas, a ausência de alguns elementos que qualificam o espaço urbano, como uma oferta maior de áreas de lazer, torna-se um fator negativo para a qualidade de vida de seus moradores e a integração do assentamento com o entorno.

O QUADRO 5 apresenta a sistematização dos indicadores e parâmetros aplicados na Vila Torres, relacionando-os com os parâmetros de replicabilidade, adequabilidade e sustentabilidade propostos pelo LABHAB (1999). Essa análise tem a finalidade de se verificar a efetividade da urbanização realizada ou em andamento no assentamento.

O estudo realizado pelo LABHAB (1999) propôs três eixos para avaliação das políticas de urbanização de favelas: replicabilidade; adequabilidade e sustentabilidade.

A *replicabilidade* refere-se a adoção de proposições específicas para os assentamentos informais e que podem ser empregadas em outras áreas (LABHAB, 1999). A proposição desse parâmetro, segundo o LABHAB (1999), propicia o êxito do programa de urbanização de favelas voltado a atender todo o município.

No parâmetro *adequabilidade* verifica-se “a capacidade que a solução técnica adotada tem de responder, garantindo eficiência à situação peculiar encontrada nas favelas, seja em seus aspectos fisiográficos ou sociais” (LABHAB, 1999, p. 102). Esse eixo está relacionado ao eixo de *replicabilidade* no que se refere à aplicação de soluções técnicas, uma vez que as soluções propostas, independente do custo, devem se adequar às situações encontradas nos assentamentos, com a finalidade de serem *replicadas* a outras situações ou locais.

E, por último, o parâmetro de *sustentabilidade* examina os efeitos positivos e duradouros da intervenção no decorrer do tempo. Assim, de acordo com o LABHAB (1999, p. 11), esse parâmetro “é a conservação e constante sustentação das condições (físicas, sociais e políticas) que possibilitam que a urbanização seja realizada”. Durante a urbanização, alguns cuidados devem ser tomados para garantir sua sustentabilidade, pois “as iniciativas em favelas tendem a ter baixa efetividade, sendo necessária a realização constante de intervenções de vulto em locais já atendidos” (LABHAB, 1999, p. 11).



Analisar uma intervenção pelo viés da sustentabilidade é indispensável, uma vez que muitas obras realizadas em assentamentos se deterioraram com o decorrer do tempo, e é fato que o poder público nem sempre realiza com a frequência necessária a manutenção na chamada cidade informal.

INDICADOR	VILA TORRES		
	EIXOS		
	Replicabilidade	Adequabilidade	Sustentabilidade
Habitabilidade	<p>O Programa Comunidade em Cores – Fase I - promoveu melhorias em 500 casas. Este programa foi replicado para outros assentamentos no município.</p> <p>A Fase II do Programa prevê a reconstrução ou substituição de 349 casas.</p> <p>Serão construídas 72 moradias no setor Vila Prado, com projeto semelhante ao que vem sendo desenvolvido no restante da cidade, com tipologia padrão e ausência de espaços de lazer.</p>	<p>Os próprios moradores de quadras mais consolidadas, ao longo do tempo, fizeram melhoramentos em suas casas.</p>	<p>Apesar dos conflitos e da violência, grande parte dos moradores vive no local há décadas e os mais novos nasceram na Vila Torres.</p> <p>A maioria das casas têm boas condições. São poucas as moradias construídas com madeira ou outros materiais reaproveitados.</p>
Infraestrutura	<p>As vias do núcleo são, em sua maioria, bem largas, com um padrão bem próximo das vias dos outros bairros da cidade.</p> <p>A pavimentação é precária em boa parte das vias, principalmente nas vias ao longo do rio Belém.</p> <p>A rede de drenagem está incompleta, porém está prevista no projeto.</p> <p>A coleta de resíduos sólidos ocorre com periodicidade, entretanto, como parte dos moradores atua com reciclagem de resíduos sólidos, estes resíduos são dispostos nas vias, calçadas e nas proximidades do rio Belém.</p>	<p>Toda a infraestrutura implantada, ou prevista, atende os parâmetros existentes para o restante do município.</p> <p>Algumas vias não possuem calçadas, porém há um estudo em andamento visando sua adequação onde for possível.</p> <p>A coleta de resíduos sólidos ocorre com periodicidade. Contudo, a ausência de um sistema adequado de armazenamento por parte dos <i>carrinheiros</i>, interfere na limpeza dos espaços públicos da área. Os galpões de triagem estão implantados em locais distantes do núcleo e não são utilizados por eles.</p>	<p>A manutenção da infraestrutura é responsabilidade da Regional Matriz, como é realizada nos demais bairros da Regional.</p> <p>Todavia, a manutenção não ocorre com periodicidade, e, principalmente, não é realizada nas vias internas do núcleo, priorizando-se somente às vias do entorno que atendem aos demais habitantes do município.</p> <p>A prefeitura não propôs programas de educação ambiental ou solução para a inadequada disposição de resíduos sólidos nos espaços livres.</p>
Infraestrutura urbana	<p>A área é bem servida de equipamentos e transporte públicos.</p> <p>A urbanização não previu a implantação de áreas de lazer e mobiliário urbano. Os novos projetos também não propuseram a qualificação dos espaços públicos, como a urbanização da Vila Prado.</p>	<p>Os equipamentos públicos implantados atendem relativamente bem a comunidade, assim como o transporte público.</p> <p>A ausência de áreas de lazer e mobiliário urbano interfere na segurança do local e não promove a diminuição da violência.</p>	<p>Embora a área seja considerada urbanizada, os problemas existentes, principalmente relacionados à violência e criminalidade poderiam ser amenizados com a qualificação dos espaços públicos.</p> <p>Continua</p>

INDICADOR	VILA TORRES		
	EIXOS		
	Replicabilidade	Adequabilidade	Sustentabilidade
Integração urbana e ambiental	A regularização da área é pioneira na política habitacional do município, garantindo a permanência de seus moradores desde a década de 1980. Os moradores da Vila Torres se beneficiam com a localização do núcleo, próximo do Centro de Curitiba, contudo, não se pode afirmar que o local recebe os mesmos benefícios e benfeitorias da cidade formal, e não é totalmente integrado à cidade. O rio Belém não recebeu um tratamento paisagístico e ambiental, com implantação de espaços de lazer que incentivem a sua preservação.	A garantia de permanência das famílias, em decorrência da regularização fundiária, em local próximo ao Centro é uma inovação na política habitacional do município. Os moradores da Vila Torres sofrem com a segregação socioespacial e com o preconceito proveniente dos inúmeros casos de violência ocorridos no local. Apesar da manutenção periódica no rio Belém realizada pela regional Matriz, não há a implantação de um projeto efetivo que preserve e recupere suas margens e qualifique sua paisagem.	A regularização fundiária garantiu a permanência da população em local privilegiado da cidade. A violência é um fator que promove a segregação socioespacial do núcleo, e seus moradores sofrem com o preconceito tanto por parte dos habitantes da cidade formal e com o tratamento recebido pela polícia. As limpezas no rio Belém realizadas pela Regional Matriz são paliativas e não conferem a preservação e recuperação ambiental do curso d'água.
Relação com outras ações e políticas promovidas pelo poder público nas áreas	A urbanização da Vila Torres não ocorreu de forma integrada com outros órgãos públicos. Somente o canal de interlocução coordenado pelo Ministério Público Estadual promove outras ações, como a implantação da Escola em Tempo Integral, em andamento.	O canal de interlocução coordenado pelo Ministério Público tem auxiliado no equacionamento dos problemas existentes no local.	As associações existentes na Vila Torres estabeleceram parcerias com entidades e universidades visando a implantação de projetos sociais que diminuam a vulnerabilidade social dos moradores da área.
Participação popular	Os projetos mais recentes implantados pela COHAB-CT priorizam a participação popular, como o Programa Comunidade em Cores e a urbanização da Vila Prado.	Os moradores consideram que o diálogo entre eles, o poder público e a associação de moradores (pouco representatividade pelo grande número de associações) não é efetivo.	Os representantes reclamam que a prefeitura não prioriza a resolução dos problemas ainda existentes na Vila Torres.

QUADRO 5 - VILA TORRES - SISTEMATIZAÇÃO DOS INDICADORES E PARÂMETROS  
 FONTE: LABHAB (1999); Bueno (2000) e Denaldi (2003). Elaborado pela autora (2016).

## 5.2 ESTUDO DE CASO 2: URBANIZAÇÃO DA VILA PAROLIN

### 5.2.1 Processo de Urbanização da Vila Parolin

A Vila Parolin localiza-se entre os bairros do Parolin e Vila Guaíra, pertencentes à Regional Portão, ao longo do rio Vila Guaíra, afluente do rio Belém, há cerca de três quilômetros do centro de Curitiba. Delimita-se pelas ruas Brigadeiro Franco e Lamenha Lins ao Norte, pelas ruas Daysi Lucy Berno ao Leste e pelas ruas Augusto de Mari e João Parolin ao Leste e pelo rio Vila Guaíra ao Sul. De acordo com a pesquisa realizada pela COHAB-CT em 2006, encontram-se na área 1.507

famílias e 5.385 habitantes, ocupando uma área de aproximadamente 240.000 m<sup>2</sup>. A ocupação teve início em meados da década de 1950 (1955) em área de propriedade de particular, cerca de trinta proprietários, principalmente da família Parolin, e também área pública pertencente à COHAB-CT e à Prefeitura Municipal de Curitiba (COHAB-CT; CURITIBA, 2007).

De acordo com o Censo do IBGE de 2010, grande parte da Vila Parolin ainda é considerada como aglomerado subnormal, com 755 domicílios. O IBGE ainda denomina o assentamento como “Valetão”, entretanto, essa designação não é considerada pelos moradores nem pela Prefeitura de Curitiba há muitos anos.

Em 1966, a Vila Parolin foi uma das vinte e duas favelas transferidas para o Conjunto Habitacional Vila Nossa Senhora da Luz, que tinha como intuito erradicar as favelas da cidade na Operação Desfavelamento de Curitiba, ou Operação Mudança (BOLETIM, 2006). Como a Vila Nossa Senhora da Luz estava localizada a quinze quilômetros de Curitiba, em um local sem infraestrutura e transporte, parte das famílias removidas, retornaram para os locais anteriores, como o caso dos moradores da Vila Parolin:

Para lá foram removidas muitas das 507 pessoas que moravam no Parolin, em 124 casas. A distância do centro e a dificuldade de adaptação ao novo espaço, fizeram com que muitos abandonassem a Vila Nossa Senhora da Luz e retornassem ao Parolin (BOLETIM, 1997, p. 86 apud CURITIBA, 1965<sup>21</sup>).

Igualmente, em 1979, houve nova tentativa de remoção dos moradores da Vila Parolin. Dessa vez, foram os proprietários dos terrenos que tentaram a retomada da propriedade, e forçaram os moradores a desmanchar suas moradias, sendo “aconselhados a ocupar a faixa de seis metros, junto ao rio, o chamado ‘Valetão’” (BOLETIM, 1997, p. 87). A área desocupada foi utilizada para a obra do prolongamento das ruas Lamenha Lins e João Parolin. Essa ação foi apoiada pelo poder público, que reassentou diversas famílias em terrenos da COHAB-CT (BOLETIM, 1997).

Entretanto, com o lançamento do programa de reciclagem de resíduos sólidos, houve aumento substancial do número de moradores. A COHAB-CT novamente tentou relocar os moradores para outros locais da cidade: “(...) como Bairro Novo, Umbará. Distantes do centro, sem condições de dar continuidade ao

---

<sup>21</sup> CURITIBA em Ação. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, ano I, n. 4, dez. 1965, p. 26.

trabalho de coleta de lixo, os ex-moradores retornaram ao Parolin” (BOLETIM, 1997, p. 88). Em 1992, calculava-se cerca de 1.200 famílias ou 4.900 habitantes morando na Vila Parolin, tendo como renda média dois salários mínimos, de acordo com os dados da COHAB-CT (BOLETIM, 1997).

As sucessivas tentativas de remoção dos moradores da Vila Parolin, ocorridas nas décadas de 1960 e 1970 e que persistiram até a década de 1980, aproxima-se do partido de política pública de atuação em favelas intitulado desfavelamento, remoção ou erradicação de favelas. A política habitacional implantada em Curitiba estava em consonância com a Política Nacional de Habitação, principalmente entre as décadas de 1960 e 1970, no período da ditadura militar. Na década de 1980 essa prática começou a perder força, e muitas prefeituras começaram a adotar a urbanização de favelas (BUENO, 2000), como foi o caso da Vila Torres, em Curitiba.

Por outro lado, embora a configuração da ocupação, bastante adensada e desordenada, dificultasse a urbanização da área, além das sucessivas tentativas de remover as famílias do local, aos poucos os moradores conseguiram algumas melhorias na Vila Parolin (BOLETIM, 1997).

Cabe salientar a importância da Associação de Amigos e Moradores da Vila Parolin, criada em 1979, com a finalidade de garantir o direito de moradia, que, em meados de 2005, expôs aos órgãos públicos a “urgência da necessidade de enfrentamento da situação de irregularidade e precariedade crescente da área”, demonstrando a necessidade de regularizar a Vila Parolin (COHAB-CT; CURITIBA, 2007, p. 15).

Essa ação da Associação de Moradores, atrelada ao planejamento urbano de Curitiba, de acordo com o relatório, impulsionaram a realização em 2006 de um diagnóstico completo de todo o “Bolsão Parolin”, cuja finalidade consistia em “subsidiar propostas e busca de alternativas de intervenção na comunidade, que até o momento, tem recebido ações setorializadas e pontuais dos diferentes núcleos de ação de proteção social e intervenções urbanísticas do município” (COHAB-CT; CURITIBA, 2007, p. 15).

O levantamento efetuado pela COHAB-CT em 2006 identificou que, dos 1.507 domicílios, 41,54% foram construídos com madeira, em grande parte reaproveitada e 36,20% construídas em alvenaria, mas com acabamento de baixo padrão (COHAB-CT; CURITIBA, 2007). De acordo com o documento,

(...) o quadro mostrado pelas casas de madeira é de grande precariedade, sem a mínima infra-estrutura e grande adensamento, o que as sujeita à falta de ventilação e iluminação propiciando o risco de colapso estrutural pelo apodrecimento do material construtivo (COHAB-CT; CURITIBA, 2007, p. 8).

As instalações sanitárias foram identificadas em 93,13% dos domicílios, mas foram consideradas inadequadas em 29,27% dos domicílios por serem construídas em madeira ou por materiais reaproveitados. Em relação à infraestrutura, cerca de 50% dos domicílios possuem ligações oficiais de energia elétrica; 61% possuem acesso à rede de abastecimento de água potável e 21% à rede de esgotamento sanitário, de acordo com a Companhia Estadual de Saneamento do Paraná (SANEPAR) e as vias de tráfego local possuem pavimentação, porém os becos que levam ao interior das quadras não possuem infraestrutura (COHAB-CT; CURITIBA, 2007).

O relatório aponta a importância da localização da Vila Parolin, atendida por diversas linhas de transporte público e oferta de supermercados, variedade de comércio, empresas e serviços em um raio de duzentos metros, para determinar a permanência das famílias no local. Destaca que a proximidade com o centro e demais bairros é preponderante para a renda familiar dos moradores da Vila, destacando que “esse fator determina também a grande resistência à mudança do local, pelo qual a proposta de intervenção está voltada ao reassentamento em áreas do entorno” (COHAB-CT; CURITIBA, 2007, p. 9).

Nesse sentido, a proposta de intervenção leva em conta a reivindicação dos moradores em permanecer no local, e nos casos onde houver necessidade de remoção, as famílias serão relocadas para terrenos próximos ao do núcleo. As famílias que moravam na beira do rio Guaíra já foram relocadas para terrenos no entorno do assentamento.

Os recursos para a intervenção são provenientes do Governo Federal por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Projetos Prioritários de Investimentos (PPI) - Intervenções em Favelas e do Programa Minha Casa, Minha Vida, além dos recursos municipais, necessários para contrapartida dos programas e para compra dos terrenos no entorno para a construção das novas unidades habitacionais.

Cabe salientar que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Projetos Prioritários de Investimentos (PPI) - Intervenções em Favelas é um

programa do Ministério das Cidades que integra duas secretarias, a Secretaria Nacional de Habitação e a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, e tem como objetivo:

(...) a implantação de ações necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social (MANUAL de Instruções PAC/ PPI período 2007-2010).

Além disso, o PAC/ PPI privilegia o trabalho técnico social e a participação popular, prerrogativa essa que foi incorporada ao projeto de urbanização da Vila Parolin, envolvendo a comunidade em todas as etapas com reuniões e apresentações do projeto de intervenção, entre outras atividades previstas no relatório.

O partido urbanístico escolhido para a intervenção na Vila Parolin leva em consideração a forma como se deu a ocupação, adaptando-se a ela onde for viável, implementando pequenas adequações de forma a integrar o assentamento ao entorno e garantindo o cumprimento da legislação municipal de modo a assegurar sua regularização fundiária.

Assim, as diretrizes viárias para o entorno serão atingidas quando possível. A intervenção contempla a abertura de vias e pequenas alterações no dimensionamento da largura de vias existentes de modo a garantir a acessibilidade ao interior da área e o acesso às moradias, mantendo o sistema viário secundário praticamente sem modificações (COHAB-CT; CURITIBA, 2007). A desocupação da faixa *non aedificandi* do rio Vila Guaíra já foi executada, adequando a intervenção à legislação urbanística e ambiental. Contudo, a recuperação da beira do rio Guaíra ainda não foi realizada.

Como o assentamento é bastante adensado, a intervenção prevê a remoção de mais de 40% das moradias existentes, incluindo a intervenção nas áreas muito precárias. O tamanho dos lotes regularizados atenderá as legislações municipal e federal existentes. Os novos lotes terão a área mínima de 125,00 m<sup>2</sup>, conforme Lei Federal 6766/ 79.

Ao todo, estão previstas 667<sup>22</sup> novas unidades habitacionais no entorno (FIGURA 22), sendo 491 edificações entre casas e sobrados construídos com os recursos do Programa Federal PAC I/ PPI – Intervenções em Favela e mais 176 apartamentos construídos com os recursos do Programa Federal Minha Casa, Minha Vida (MCMV). Com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) serão construídas 150 edificações, para substituição de moradias no próprio local, e ainda serão executadas melhorias em 100 moradias precárias. No local, permanecerão 830 domicílios, entre as moradias que não receberão nenhuma intervenção, as que serão readequadas e as moradias que serão substituídas. Estão previstas unidades habitacionais adaptadas a pessoas portadoras de deficiência.



FIGURA 22 – VILA PAROLIN: MORADIAS NO ENTORNO  
FONTE: COHAB-CT, 2009 e 2012.

Cabe salientar que o projeto inicial previa a relocação de 677 moradias para o entorno. Posteriormente, a COHAB-CT identificou um déficit habitacional de 716 moradias. Dessa forma, também está prevista a construção de mais 49 unidades habitacionais com recursos do Programa Federal Minha Casa, Minha Vida (MCMV) no bairro Santa Cândida. A construção das casas em um bairro mais afastado não assegura o atendimento de todas as famílias no entorno, mesmo sendo um número pouco representativo. De qualquer forma, segundo a COHAB-CT, as famílias concordaram em serem relocadas para lá.

<sup>22</sup> A informação atualizada, fornecida pelos técnicos da COHAB-CT é que serão reassentadas 716 famílias, sendo 667 relocadas para o entorno e 49 relocadas para o bairro Santa Cândida. Esse novo dado altera o relatório realizado pela COHAB-CT e Prefeitura em 2007, em que está prevista a construção de 677 novas unidades. O projeto de intervenção elaborado pela COHAB-CT em 2014 (FIGURA 21), também apresenta um número diferente, 672 novas unidades.

O Programa Comunidade em Cores da Prefeitura de Curitiba, com recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) contempla melhorias em moradias precárias (COHAB-CT; CURITIBA, s.d.).

As obras de urbanização desagradaram e muito as famílias de poder aquisitivo mais elevado que moram ao redor do assentamento. Essas famílias tinham a expectativa de que a “favela” seria removida do local, o que não ocorreu. Além disso, as famílias que habitavam a beira do rio foram relocadas para terrenos no entorno, descontentando ainda mais os moradores de maior renda. Dessa forma, pressionaram a COHAB-CT por entender que a “favela” estava se expandindo em direção à cidade formal. Como forma de diminuir o conflito entre os moradores de diferentes classes, a COHAB-CT entregou as novas unidades habitacionais com melhorias como muro e portão externo (FIGURA 23). Os vizinhos de classe alta aumentaram a segurança com muros, cerca elétrica e outros dispositivos (SANTANA, 2011; FORTUNATO, 2014). Embora as novas unidades habitacionais estejam implantadas em lotes formais e regularizados, a intervenção acirrou ainda mais o processo de segregação socioespacial, tornando o espaço urbano seccionado. Além disso, o fato da tipologia habitacional proposta pela COHAB-CT ser padronizada, não contribui para diminuir a diferenciação existente entre as diferentes classes.



FIGURA 23 – VILA PAROLIN: MELHORIAS REALIZADAS NAS NOVAS UNIDADES  
FONTE: COHAB-CT, 2011.



A intervenção prevê a complementação de infraestrutura para toda a Vila Parolin (FIGURAS 24 e 25), incluindo redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, energia elétrica e iluminação pública e pavimentação das vias; recuperação de áreas degradadas ambientalmente, incluindo ações para prevenir novas ocorrências ou ocupações; construção de conjuntos habitacionais no entorno com implantação de infraestrutura integral e; ações de apoio ao desenvolvimento social (COHAB-CT; CURITIBA, 2007).



FIGURA 24 - VILA PAROLIN: ANTES DAS OBRAS DE URBANIZAÇÃO  
FONTE: COHAB-CT, 2007.



FIGURA 25 - VILA PAROLIN: APÓS O INÍCIO DAS OBRAS DE URBANIZAÇÃO  
FONTE: COHAB-CT, 2010.

Além da implantação de infraestrutura e moradia, o projeto também contempla a construção de Escola Municipal, Centro Municipal de Educação (CMEI), Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), reconstrução da Unidade de Saúde, todos realizados com recursos municipais. O projeto também incluiu a implantação de canchas esportivas, equipamentos de ginástica, ciclovia e áreas de lazer na margem do rio.

Como parte dos moradores trabalha com reciclagem de resíduos sólidos e esse fator agravar o processo de vulnerabilidade socioambiental pelo fato dos resíduos serem depositados em frente às moradias, calçadas e espaços livres do assentamento (FIGURA 26), o projeto incluiu oficinas de educação ambiental e a implantação de três galpões de reciclagem de resíduos sólidos, já em funcionamento.



FIGURA 26 - VILA PAROLIN: DEPÓSITO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NOS ESPAÇOS LIVRES  
FONTE: Autora (2015).

O projeto de urbanização da Vila Parolin se insere no partido de política pública ou tipologia de urbanização, por assegurar a permanência das famílias no local, com o desadensamento para abertura de vias de acesso às moradias, eliminação de situações de risco e insalubridade, mas também mescla a reurbanização com a construção de unidades habitacionais no entorno. O tipo de intervenção é chamado de urbanização integrada, que propõe a integração da favela à cidade, incorporando-a à infraestrutura urbana existente no entorno. Essa prática teve início na década de 1990 e foi incorporada às diretrizes dos programas federais a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades (BUENO, 2000; DENALDI, 2003).

O projeto de urbanização da Vila Parolin foi premiado em 2010, recebendo o “Selo do Mérito”<sup>23</sup> da Associação Brasileira de COHABs (ABC) na categoria de projetos com abrangência regional.

No QUADRO 6 é apresentado o processo de urbanização ocorrido na Vila Parolin, e descreve a caracterização do programa ou projeto implantado, fonte dos

<sup>23</sup> A Associação Brasileira de COHABs (ABC) criou o prêmio “Selo do Mérito” com a finalidade de incentivar a adoção de projetos de moradia que agreguem inovação, alcance social e sustentabilidade ambiental. In: <http://www.cohabct.com.br/conteudo.aspx?conteudo=137>

recursos utilizados, partido da política pública implantada, tipo de intervenção e número de famílias beneficiadas, bem como os programas que já foram efetivamente implementados. O projeto e as etapas de implantação estão detalhados na FIGURA 27 - Proposta de Intervenção, elaborada pela COHAB-CT (2014). Esse projeto está em andamento e foi parcialmente implantado.

PERÍODO	CARACTERIZAÇÃO	RECURSOS	PARTIDO DE POLÍTICA PÚBLICA (TIPOLOGIA)	TIPO DE INTERVENÇÃO	Nº DOMICÍLIOS BENEFICIADOS
1955	Data do início de sua ocupação (COHAB-CT; CURITIBA, 2007)				
1966	Política de erradicação de favela (22 favelas removidas com cerca de 1500 famílias): transferência dos moradores da Vila Parolin (Valetão) para o Conjunto Habitacional Vila Nossa Senhora da Luz (BOLETIM, 1997; BOLETIM, 2006).	Municipal e Federal (BNH)	Erradicação de favelas	Remoção	
Desde 2006	Urbanização: melhorar a condição de habitabilidade das moradias; promover a inserção da área à cidade formal; complementação de infraestrutura urbana; recuperação das margens do rio Guaíra e criação de áreas de esporte e lazer ao longo das margens do rio. Além disso, está prevista a construção de 716 unidades habitacionais nas imediações e no bairro Santa Cândida para remoção de parte das moradias em condições de risco ou insalubridade. Mobilização da comunidade e construção de escola. (COHAB-CT; CURITIBA, 2007; COHAB; CURITIBA, s.d)	Federal e Municipal	Urbanização	Urbanização integrada	1507
2010	Comunidade em Cores: melhoria das moradias precárias (COHAB-CT; CURITIBA, s.d).	Municipal (FMHIS e COHAB)	Urbanização	Urbanização integrada	830
2011	Ações complementares: construção de Centro de Referência em Assistência Social (CRAS); Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI) e reconstrução da unidade de saúde que atende a comunidade (COHAB-CT; CURITIBA, s.d).	Municipal	Urbanização	Urbanização integrada	1507
Desde 2007	Programa Federal PAC I/ PPI – Intervenções em Favela: construção de 491 unidades habitacionais, entre casas e sobrados (COHAB-CT; CURITIBA, s.d).	Federal (PAC I/ PPI)	Reurbanização	Urbanização integrada	491
Desde 2007	Ações para complementação (recursos do FNHIS): construção de 150 unidades habitacionais para substituição de moradias precárias no próprio local (COHAB-CT; CURITIBA, s.d).	Federal (FNHIS)	Reurbanização	Urbanização integrada	150
Desde 2007	Programa Minha Casa, Minha Vida: construção de 176 unidades habitacionais em prédios.	Federal (PMCMV)	Reurbanização	Urbanização integrada	176
Desde 2012	Programa Minha Casa, Minha Vida: construção de 49 unidades habitacionais no bairro Santa Cândida.	Federal (PMCMV)	Reurbanização	Urbanização integrada	49

QUADRO 6 - RESUMO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA VILA PAROLIN  
 FONTE: COHAB-CT e PMC. Elaborado pela autora (2015).



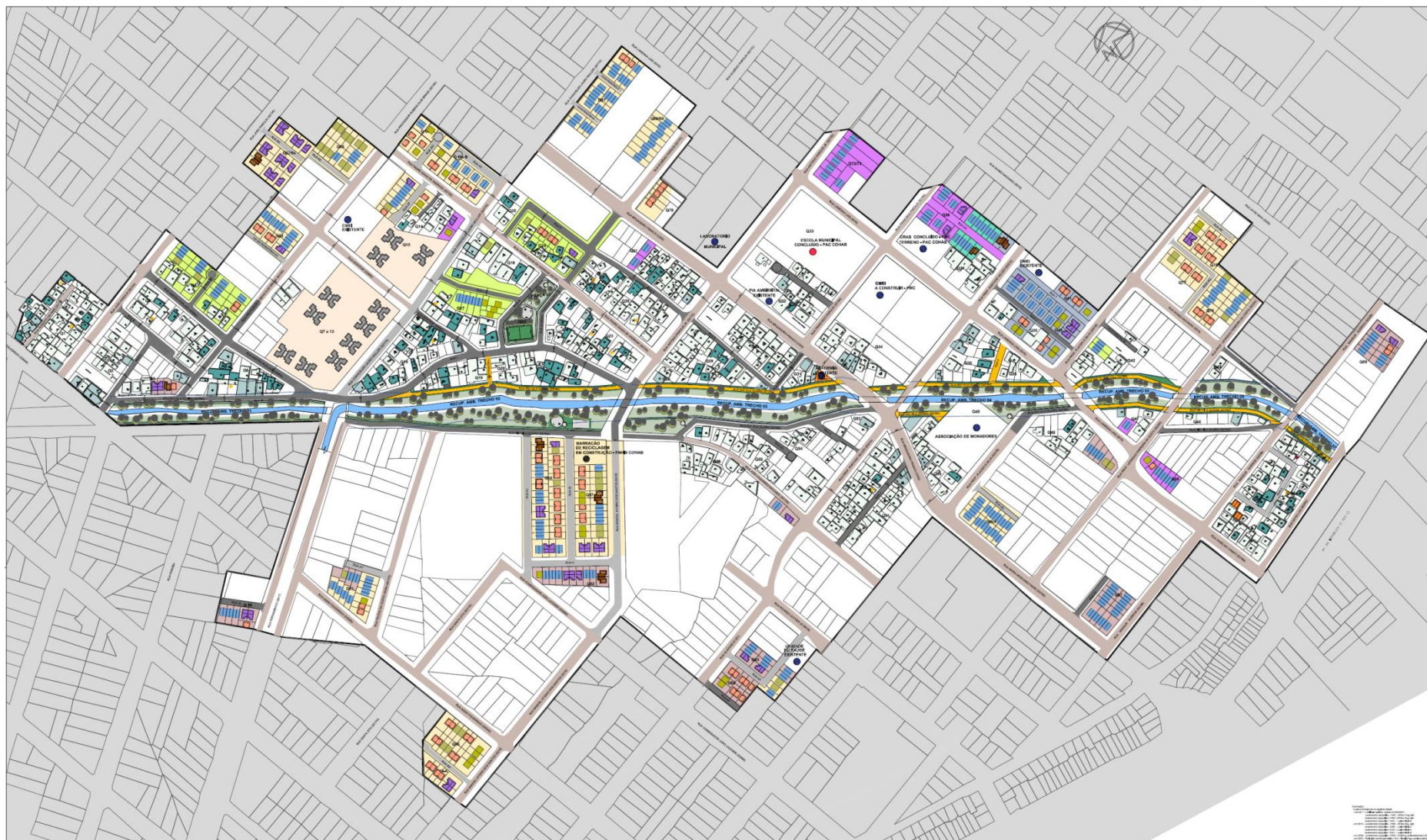


FIGURA 27 – VILA PAROLIN: PROPOSTA DE INTERVENÇÃO  
 FONTE: COHAB-CT, 2014.

### 5.2.2 Caracterização socioeconômica da Vila Parolin

A caracterização socioeconômica da população se embasará nos dados coletados no cadastro com os moradores realizado pela COHAB-CT em 2006, e também nos dados fornecidos pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

O levantamento realizado pela COHAB-CT agregou a renda da Vila Parolin por casal titular. Dessa forma, 7,28% dos habitantes informaram não possuir renda; 6,52% recebem até R\$200,00; a faixa de renda da maior parte dos habitantes, 42,17%, está entre R\$200,00 e R\$400,00 mensais; 36,62% possuem renda entre R\$400,00 e R\$1.050,00; e somente 6,59% recebem acima de R\$1.050,00. Este levantamento aponta que a maior parte das famílias, 92,57%, tem renda mensal de até três salários mínimos. O relatório destaca ainda “que sua sobrevivência advém de atividades informais/ eventuais aliadas a benefícios sociais tais como bolsa família, auxílio alimentação, doações” (COHAB-CT; CURITIBA, 2007, p. 27).

Em relação aos níveis de empregabilidade, o estudo aponta que somente 25,72% possuem emprego com vínculo formal; 40,63% ou são autônomos sem previdência ou empregados sem registro em carteira, configurando uma situação de vulnerabilidade; 25,65% declararam estar sem remuneração, quer seja por desemprego, trabalho eventual ou por não trabalharem.

O levantamento também detectou que 15% dos titulares atuam com coleta de material reciclável. Essa é uma preocupação apontada no relatório, uma vez que a maioria utiliza tanto a moradia como os espaços disponíveis ao seu redor, incluindo as vias de acesso, para armazenar o volume de material coletado. Dessa forma, “as ações e projetos de moradias devem contemplar esta atividade de renda, evitando que o espaço físico fique inadequado para seu desenvolvimento” (COHAB-CT; CURITIBA, 2007, p. 34).

Tal situação demonstra o processo de vulnerabilidade socioambiental existente na Vila Parolin, pois impacta não só os moradores que atuam com reciclagem, mas também o espaço utilizado pelos demais moradores, assim como a possibilidade de contaminar as redes de infraestrutura, bem como os cursos d’água.

Além dos dados levantados pela COHAB-CT, também serão apresentados dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, que irão complementar o quadro socioeconômico da Vila Parolin.

A Vila Parolin foi transformada em uma Unidade de Desenvolvimento Humano (UDH), agregada ao assentamento Ferrovila, e para ela foi aplicado o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) para as dimensões renda, longevidade e educação aplicados aos anos de 2000 e 2010<sup>24</sup> (TABELA 11).

TABELA 11 – VILA PAROLIN: IDHM - RENDA, LONGEVIDADE E EDUCAÇÃO (2000/ 2010)

	VILA PAROLIN		CURITIBA		RMC	
Ano	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Renda	0,574	0,644	0,809	0,850	0,759	0,803
Longevidade	0,714	0,741	0,796	0,855	0,793	0,853
Educação	0,362	0,507	0,655	0,768	0,565	0,701
IDHM	0,529	0,623	0,750	0,823	0,698	0,783

FONTE: PNUD; IPEA; FJP, 2013. Elaborado pela autora (2016).

Para o ano de 2010, o IDHM de Curitiba é 0,823 e da RMC é 0,783 enquanto que para a Vila Parolin é 0,623. Mesmo verificando-se que o IDHM da Vila Parolin está bem abaixo do IDHM de Curitiba e RMC, há uma melhora entre os anos de 2000 e 2010. Para o IDHM Renda foi registrado para o ano de 2000 a renda *per capita* de R\$285,10 e para o ano de 2010 de R\$439,73. Para o ano de 2010, a renda *per capita* média para o município de Curitiba é de R\$1.581,04 e para a RMC de R\$1.183,32.

O Índice de Gini aplicado na Vila Parolin (TABELA 12), que mede o grau de concentração de renda, aponta que a proporção de pessoas pobres (renda *per capita* inferior a R\$140,00) no núcleo é de 11,43%, no município é de 1,73% em 2010 e na RMC é de 3,54 para o mesmo ano. Entre os anos de 2000 e 2010 houve uma diminuição expressiva do percentual de pobres: Em 2000, era de 30,37%, enquanto que em 2010 havia caído para 11,43%.

<sup>24</sup> As UDHs da Vila Torres e da Vila Parolin apresentam indicadores idênticos para o ano de 2010, pois o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil agrega dados de recortes espaciais com perfis socioeconômicos e urbanos com as mesmas características (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

TABELA 12 - VILA PAROLIN: RENDA, POBREZA E DESIGUALDADE (2000/ 2010)

	VILA PAROLIN		CURITIBA		RMC	
ANO	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Renda <i>per capita</i> (R\$)	285,10	439,73	1.225,28	1.581,04	901,38	1.183,32
% de extremamente pobres	9,44	2,30	1,41	0,48	3,20	1,01
% de pobres	30,37	11,43	6,20	1,73	11,21	3,54
Índice de Gini	0,42	0,37	0,59	0,55	0,60	0,55

FONTE: PNUD; IPEA; FJP, 2013. Elaborado pela autora (2016).

Os índices de Vulnerabilidade social tiveram uma melhora significativa, se comparados os anos de 2000 e 2010 (TABELA 13).

TABELA 13 - VILA PAROLIN: VULNERABILIDADE SOCIAL (2000/ 2010)

CRIANÇAS E JOVENS	2000	2010
Mortalidade infantil	32,10	21,40
% de crianças de 0 a 5 anos fora da escola	83,70	54,50
% de crianças de 6 a 14 fora da escola	12,48	4,19
% de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e são vulneráveis, na população dessa faixa	20,80	9,51
% de mulheres de 10 a 17 anos que tiveram filhos	4,59	2,11
Taxa de atividade - 10 a 14 anos	10,81	9,70
FAMÍLIA		
% de mães chefes de família sem fundamental e com filho menor, no total de mães chefes de família	84,98	50,18
% de vulneráveis e dependentes de idosos	1,07	0,93
% de crianças com até 14 anos de idade que têm renda domiciliar <i>per capita</i> igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais	13,93	3,98
TRABALHO E RENDA		
% de vulneráveis à pobreza	55,23	33,38
% de pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal	87,23	38,47

FONTE: PNUD; IPEA; FJP, 2013.

Dessa forma, pode-se verificar que há uma melhora de todos os índices, comparando-se os anos de 2000 a 2010, porém, estão muito abaixo dos índices apresentados para o município de Curitiba, a partir de alguns índices elencados.

No próximo capítulo, será apresentada a sistematização das entrevistas realizadas com os moradores e representantes da Vila Parolin e com os técnicos da



COHAB-CT. Também serão detalhados os indicadores e parâmetros selecionados para verificar o resultado do processo de urbanização em andamento na Vila Parolin.

A apresentação desses resultados irá proporcionar uma visão mais abrangente de como os programas de urbanização implantados impactaram a vida de seus moradores, se foram efetivos e de que forma podem amenizar os processos de vulnerabilidade socioambiental e segregação socioespacial.

### 5.2.3 Entrevistas

Foram realizadas treze (13) entrevistas com moradores e lideranças da Vila Parolin nos dias 26/11/2015 e 01/12/2015. A seleção buscou abranger diferentes setores do núcleo, incluindo os moradores que foram relocados para o entorno, bem como garantir a representatividade das pessoas entrevistadas.

Ao todo foram três (3) lideranças e dez (10) moradores entrevistados, sendo que:

Um (1) foi relocado para sobrado no entorno porque sua moradia foi removida para abertura de via;

Três (3) foram relocados para sobrados no entorno porque suas moradias estavam situadas à beira do rio Vila Guaíra;

Três (3) aguardam a relocação para os apartamentos que estão em construção do Programa Minha Casa, Minha Vida, do Governo Federal, pela precariedade de suas moradias;

Sete (7) não serão relocados. A moradia dos mesmos foi considerada adequada e está localizada em área onde não haverá remoção.

As perguntas enfocaram a relação existente entre o morador e Curitiba e os bairros próximos; a relação entre o morador e a Vila Parolin; como o entrevistado compreende a urbanização em andamento na Vila Parolin e; por último, se o entrevistado participa das reuniões sobre as melhorias da Vila Parolin e as reuniões promovidas pela associação de moradores. O QUADRO 7 apresenta a sistematização das questões abordadas.

RELAÇÃO COM CURITIBA E BAIRROS PRÓXIMOS	
Você e/ou sua família frequentam outros bairros de Curitiba?	Quase todos os entrevistados afirmaram que frequentam outros bairros e municípios da RMC (10), principalmente para visita a familiares, tratamento de saúde, compras e lazer. O bairro mais citado foi o Centro.
Você e/ou sua família utilizam os equipamentos públicos do bairro?	A maioria utiliza os equipamentos oferecidos na região: Posto de saúde, escola, armazém da família, CRAS e creche.
Percebeu melhora na oferta de equipamentos, comércio e serviços no bairro após as obras de urbanização?	A maior parte percebeu uma melhora significativa após as obras de urbanização.
RELAÇÃO COM A VILA PAROLIN	
Por que você e/ou sua família vieram morar na Vila Parolin?	Os principais motivos elencados foram o fato de parentes já morarem no local; pelo baixo custo da terra e por trabalharem nas proximidades.
Chegaram a sair da Vila Parolin? Por que retornaram?	Parte dos moradores (6) relatou que saíram e retornaram por questões financeiras: por não conseguir emprego em outro lugar ou por não conseguir se manter financeiramente.
Considera morar na Vila Parolin um ato de resistência?	Quase todos (12) consideram um ato de resistência, pela situação de incerteza em que viveram e consideram uma conquista se manter ali. Destacaram ainda que é um local bom para se morar, sobretudo pela localização.
Sofreu preconceito?	A maioria (9) informou que sim. Principalmente em entrevistas de emprego.
VILA PAROLIN E A URBANIZAÇÃO	
Está satisfeito com as melhorias realizadas na Vila Parolin?	A maioria esclareceu que está satisfeito com as melhorias, mas que precisa aprimorar ainda mais. Relataram que a urbanização está transformando o lugar: “os becos estão virando rua”. Por outro lado, quem não concorda, contesta que “venderam um sonho e não fizeram nem metade”.
O que poderia ser feito para melhorar?	Saúde; educação; saneamento ambiental; mais áreas de lazer; que as pessoas deixem de depositar o lixo nas calçadas e ruas e; finalizar a construção das unidades habitacionais.
O que você entende por “urbanização de assentamentos precários”?	“Qualidade de vida”; “Projeto que traz tudo de bom para o bairro, moradia, melhor qualidade de vida para a população”; “Melhoria da rua, da localidade, documento de propriedade”; “Qualidade de vida, melhorou para todo mundo”; “Está gostando das melhorias, é para os filhos também”; “Crescimento, melhoria do bairro. Mais qualidade de vida para os moradores. Deixar de ser favela e virar bairro”.
Rio Vila Guaíra	Os principais problemas relatados foram: enchentes, sobretudo antes da relocação das famílias que moravam na beira do rio; doenças; mau-cheiro; depósito de resíduos e desbarrancamento das margens do rio. Um dos questionamentos feitos é que a recuperação ambiental do rio ainda não foi realizada. (Continua)

PARTICIPAÇÃO POPULAR		Conclusão
Discussões sobre as melhorias da Vila Parolin	A maioria (11) dos entrevistados participa ativamente das reuniões.	
Associação de moradores	Muitos relatam que a atual gestão da Associação de moradores é responsável pelas melhorias realizadas na Vila Parolin.	

**QUADRO 7 – VILA PAROLIN: ENTREVISTA COM MORADORES E LIDERANÇAS**

FONTE: Entrevista com moradores (2015). Elaborado pela autora (2016).

Embora os entrevistados se mostrem satisfeitos com as melhorias realizadas, nem por isso deixam de reivindicar a continuidade das obras de urbanização, como a finalização da construção das novas unidades habitacionais, as redes de esgotamento sanitário e a recuperação ambiental do rio Vila Guaíra. O Presidente da Associação, Edson Pereira Rodrigues, questiona que as famílias relocadas, ainda não receberam o boleto para pagamento das prestações da COHAB e que a recuperação ambiental do rio não saiu do projeto.

Sobre as relações de vizinhança com os moradores do bairro, o presidente da Associação relata que aumentou o conflito social entre os ricos e os pobres, pois as obras de urbanização tiraram a cortina que escondia a favela. Essa observação denota o processo de segregação socioespacial existente na Vila Parolin, e que, apesar de os moradores relatarem que a violência diminuiu após as obras, parece que o medo dos moradores da “cidade formal” aumentou, ao se verem próximos dos moradores do assentamento, pelas novas construções feitas em terrenos no entorno da Vila Parolin.

Ao serem questionados se morar na Vila Parolin representa um ato de resistência, doze dos treze entrevistados afirmaram que sim. O entendimento é que conviveram com a insegurança por muitos anos e que é uma conquista se manterem em um local privilegiado, tão próximo do Centro.

A participação ativa da Associação, reivindicando melhorias para a área foi bastante elogiada por quase todos os entrevistados. Relataram que antes dessa gestão, as reclamações e solicitações dos moradores não eram ouvidas pelo poder público, pois não havia um canal de diálogo entre a comunidade e a COHAB-CT.

Igualmente foram realizadas entrevistas com técnicos da COHAB-CT envolvidos no processo de urbanização da Vila Parolin. Ao todo foram três (3) técnicos da COHAB-CT que responderam ao questionário: a arquiteta Vivian Troib, aposentada da COHAB-CT recentemente, que também respondeu ao questionário sobre a urbanização da Vila Torres e dois (2) técnicos que preferiram não ser

identificados, mas que autorizaram o uso das informações na pesquisa como sendo da COHAB-CT.

De forma a compreender a relação existente entre a Política de Habitação implantada no município e a urbanização da Vila Parolin, foram elaboradas questões que abordaram a política implementada; o andamento da urbanização; a possibilidade de minimizar os processos de vulnerabilidade socioambiental e segregação socioespacial e; regularização fundiária.

Sobre a política proposta para manter as famílias nos locais escolhidos, mesmo próximo das áreas centrais, em áreas valorizadas pelo mercado imobiliário, e se essa política, implantada na Vila Parolin se estende a outros assentamentos, os técnicos da COHAB-CT informaram que busca-se estabelecer essa solução como uma prática adotada pela Companhia, mas que em função dos limitadores financeiros, não é possível torná-la uma política de governo. Os técnicos da COHAB-CT esclarecem ainda que,

No caso da Vila Parolin partiu-se da premissa de que o reassentamento para áreas periféricas era insustentável pelo fato da localização da Vila ser muito central e de ser um assentamento muito antigo e consolidado. Estabelecida a premissa buscou-se o recurso financeiro no orçamento do Município para a aquisição de áreas próximas.

A prática de manter as famílias próximas dos locais é uma política prevista no Plano Municipal de Regularização em Áreas de Preservação Permanente (CURITIBA; COHAB-CT; IPPUC, 2007). Dessa forma, desde que não existam impedimentos, e haja disponibilidade de imóveis vagos, bem como recursos financeiros para viabilizar a compra de terrenos próximos, a COHAB-CT buscará manter as famílias nos mesmos locais ou reassentar os moradores em locais próximos.

Como exemplo dessa prática, Troib cita que

A COHAB-CT adquiriu uma área na CIC, implantou um loteamento com infraestrutura completa e construiu casas e equipamentos sociais necessários para o atendimento de algumas famílias reassentadas da ação executada nas margens do Rio Barigui. Por se tratar de uma ocupação ao longo de muitos quilômetros nas margens do rio, algumas famílias foram deslocadas para longe de sua origem e outras, nem tanto. Porém, há que se considerar as condições muito melhores das novas residências.

Ao questionar se o adensamento e a verticalização podem ser alternativas para manter as famílias em locais próximas das áreas centrais, a COHAB-CT explica que a regularização é a primeira alternativa, e que o reassentamento só será adotado caso haja impedimentos legais ou situação de risco. Sobre a verticalização, esclarece-se que

É uma alternativa que tem suas limitações na baixa aceitação por parte das famílias, no custo da unidade habitacional e nas condições socioeconômicas e culturais das famílias e tem sido adotada de forma crescente mas sempre que possível é aplicável aos grupos específicos dentro de cada comunidade - maior renda, hábitos urbanos consolidados, maior escolaridade, condição de ocupação regular, etc.

Nesse sentido, salientam a importância de consultar a comunidade para que ocorra o êxito do projeto, pois a população deverá ser convencida para que ocorra a verticalização. Embora Troib destaque que é uma solução bastante viável, pois “o adensamento e a verticalização são propostas naturais para contornar a questão financeira: mais famílias poderão ocupar o espaço disponível”.

Sobre a possibilidade da urbanização da Vila Parolin minimizar os possíveis processos de vulnerabilidade socioambiental e segregação socioespacial, esclarecem que além das condições de habitabilidade, também são condicionantes para intensificar esses processos a baixa escolaridade, emprego e segurança pública, entre outras razões.

Todavia, a COHAB-CT acredita que sua atuação pode ser indutora de um processo de mudanças, e que, nesse sentido, o trabalho social é preponderante para envolver outras Secretarias no projeto de urbanização, funcionando como facilitador entre as comunidades atendidas e as políticas públicas de saúde, abastecimento, educação, trabalho e meio ambiente. Esclarece, contudo, que

As ações de urbanização - infraestrutura e moradia - melhoram de imediato as condições de habitabilidade, conforto, circulação e até de segurança pública, rompem situações de isolamento e eliminam situações de risco mas as mudanças de fato, as comportamentais, de exercício maior da cidadania e ampliação de horizontes e oportunidades demandam talvez o tempo de uma geração ou mais. A educação é a chave da mudança real e consistente.

De modo a possibilitar a implementação de uma urbanização integrada, diretriz dos programas do Governo Federal para a urbanização da Vila Parolin, a

COHAB-CT esclarece que elabora os projetos de urbanização internamente, e para que ocorra o envolvimento de outros órgãos, são realizadas consultas formais e reuniões, de modo a estabelecer parâmetros de ocupação admissíveis, com a flexibilização da legislação ou diretrizes urbanísticas quando for permitida. Cabe à COHAB-CT o papel de Interveniente Executora dos projetos.

No caso do trabalho social, há a participação de Secretarias de Educação, Saúde, Abastecimento, Esporte e Lazer, Governo, Fundação Cultural e Fundação da Ação Social, mas destaca-se que a implantação e coordenação dos trabalhos é responsabilidade da COHAB-CT.

A implantação parcial do projeto de urbanização da Vila Parolin é justificada pela COHAB-CT por entraves financeiros e não há prazo para a conclusão da implementação do projeto. Esclarece que uma grande dificuldade será manter o congelamento da área, ou seja, evitar o aumento do número de famílias na Vila Parolin.

A respeito do fato da proximidade com o rio Vila Guaíra e o tipo de atuação de parte dos moradores – catadores de materiais recicláveis – trazerem impactos ao meio ambiente, a COHAB-CT esclarece que essa é uma situação que ocorre em assentamentos localizados em outras bacias hidrográficas do município e que, no caso da Vila Parolin, não foi implantado um Programa de Educação Ambiental. No entanto, foi previsto no Projeto de Trabalho Social a realização de ações educativas e reuniões sobre a questão ambiental, iniciadas em 2008. No momento, em função da paralisação das obras, não há atividades relacionadas ao meio ambiente em andamento.

De acordo com a COHAB-CT, a intervenção contemplou a construção de um barracão de triagem e aluguel de espaços nas imediações para instalação de mais dois barracões, com recursos municipais, já executados no local. Esses barracões têm a finalidade de dar apoio às famílias que participam voluntariamente do Programa Municipal Ecocidadão. Este programa é direcionado para a coleta, seleção e comercialização de materiais recicláveis, voltado a atender as comunidades de baixa renda do município.

No que diz respeito à regularização fundiária da Vila Parolin, a COHAB-CT adotou um plano de aprovação por trechos, uma vez que algumas partes tem uma complexidade maior do que outras. Nesse sentido, esclarecem que,

(...) o trabalho da COHAB-CT tem duas classificações gerais, por assim dizer: as vilas (regularização fundiária) e as moradias (produção habitacional). Dentro da poligonal de intervenção do Bolsão Parolin temos ambas, pois havia quadras que estavam disponíveis e foram adquiridos os lotes para a construção de unidades habitacionais para reassentamento das famílias cadastradas no projeto.

Nesse sentido, as diversas quadras onde foram construídas as unidades habitacionais para reassentamento no entorno estão aprovadas. Todavia, a área do assentamento está em processo de regularização. Os lotes de uma grande área no meio da Vila Parolin já são de propriedade da COHAB e, no momento, estão sendo feitas tratativas junto ao Registro de Imóveis para viabilizar a regularização desses lotes. Elucidam ainda que são diversas etapas para se chegar na regularização final do assentamento e no documento de propriedade para o morador:

(...) até chegar ao ponto da geração do lote final que será titulado ao morador cadastrado no projeto, muitas vezes são necessários vários trâmites e parcelamentos (retificações de matrícula, desafetações de rua, subdivisão, unificação, loteamento...); é um trabalho muito longo e que tem interface com várias secretarias do município (IPPUC, SMMA, SMOP, SMU) além da cartorial.

Ressaltam que ainda há alguns lotes particulares para serem encaminhados para aprovação, porém “a aquisição de áreas através da dação em pagamento ou transferência onerosa se esgotou, demandando mais recursos para tal finalidade”. Portanto, segundo a COHAB-CT, tendo em vista a complexidade do processo de regularização e a dificuldade de conseguir mais recursos para o projeto, não há como informar uma data para sua conclusão.

Concluindo, pode-se afirmar que as respostas dos moradores e dos técnicos da COHAB-CT foram bastante esclarecedoras e puderam auxiliar na elaboração de um quadro confiável sobre todo o processo de urbanização e regularização fundiária em andamento na Vila Parolin.

#### 5.2.4 Indicadores e Parâmetros da Urbanização da Vila Parolin

Os indicadores e parâmetros propostos na pesquisa, com base na metodologia proposta por Bueno (2000) e Denaldi (2003), foram aplicados na Vila

Parolin para que se tenha uma visão abrangente da efetividade da urbanização, levando-se em conta que a urbanização ainda está em andamento. As informações serão fundamentadas nos dados fornecidos pela COHAB-CT e do Censo do IBGE de 2010, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD; IPEA; FJP, 2013) além de pesquisa de campo realizada por meio de observação.

Os limites da Vila Parolin correspondem a oito (8) setores censitários do IBGE, detalhados na TABELA 14 e espacializados na FIGURA 28.

TABELA 14 – VILA PAROLIN: SETORES CENSITÁRIOS DO IBGE (2010)

SETOR	BAIRRO	POPULAÇÃO	DOMICÍLIOS	DESCRIÇÃO DO SETOR
128	Parolin	595	177	Rua Maria M. Fanini com o rio Vila Guaíra. Rio Vila Guaíra, rua Professor Porthos Velozzo, rua Lamenha Lins, rua Professor Plácido e Silva, rua Nunes Machado, rua Daisy Luci Berno, rua Anselmo Camati, rua Professor José M. Guerios, avenida do Canal, rua professor Plácido e Silva, rua Maria Moscardi Fanini, ponto inicial.
135	Parolin	277	81	Rua Maria Moscardi Fanini com a rua Professor José Mansur Guerios. Rua Professor José Mansur Guerios, rua Anselmo Camati, Avenida República, rua Maria Moscardi Fanini, ponto inicial.
136	Parolin	551	153	Rua Maria moscardi Fanini com a rua Professor Plácido e Silva. Rua Professor Plácido e Silva, avenida do Canal, rua Professor José Mansur Guerios, rua Maria Moscardi Fanini, ponto inicial.
137	Parolin	712	207	Rua Pe Isaías de Andrade com a r. Eugênio Parolin. R. Eugênio Parolin, Travessa 1, rua Antônio Parolin Júnior na altura do nº 316 (inclusive), R. Antonio Parolin Júnior até o nº 955 (inclusive), Linha Seca passando pela r. Francisco Parolin nº 327 e 350 (inclusive) até a r. Brigadeiro Franco na altura do nº 1753 (inclusive), rio Vila Guaíra, Linha Seca até a r. Antônio Parolin Júnior, r. Pe Isaías de Andrade, ponto inicial.
138	Parolin	591	133	Rua Gastão Poplade com a rua Professor Rubens Elke Braga. Rua Professor Rubens Elke Braga até o nº 79 (exclusive) contornando e incluindo a favela, rua Montese na altura do nº 1024 (exclusive), rua Montese, rio Vila Guaíra, rua Gastão Poplade, ponto inicial.
139	Parolin	722	235	Rio Vila Guaíra Com a rua Augusto de Mari. Rua Augusto de Mari, Divisa da Favela, Linha Seca até a rua João Parolin nº 34 (inclusive) até o nº 1573 (inclusive), Linha Seca até a rua Professor Rubens Elke Braga nº 1181 (inclusive), rua Gastão Poplade, rio Vila Guaíra, ponto inicial.
150	Guaíra	780	191	Rua Pernambuco com rio Vila guaíra, rio Vila Guaíra, rua M <sup>a</sup> Moscardi Fanini, rua Professor Plácido e Silva, rua João F. Machado, rua professor Porthos Velozzo contornando e incluindo a favela Valetão até a rua João F. Machado, rua Pernambuco, ponto inicial.
404	Parolin	886	272	Rua Chanceler Lauro Muller com a Travessa 1. Travessa 1, rua Eugênio Parolin, rua Padre Isaías de andrade, rua Antonio Parolin Júnior, rio Vila Guaíra, rua Montese até o nº 1031 (exclusive), cerca de arame, rua Padre Isaías de Andrade, rua chanceler Lauro Muller até o nº 248 (exclusive), ponto inicial.
Total	-	5.114	1.449	-

FONTE: Censo do IBGE, 2010. Elaborado pela autora (2016).



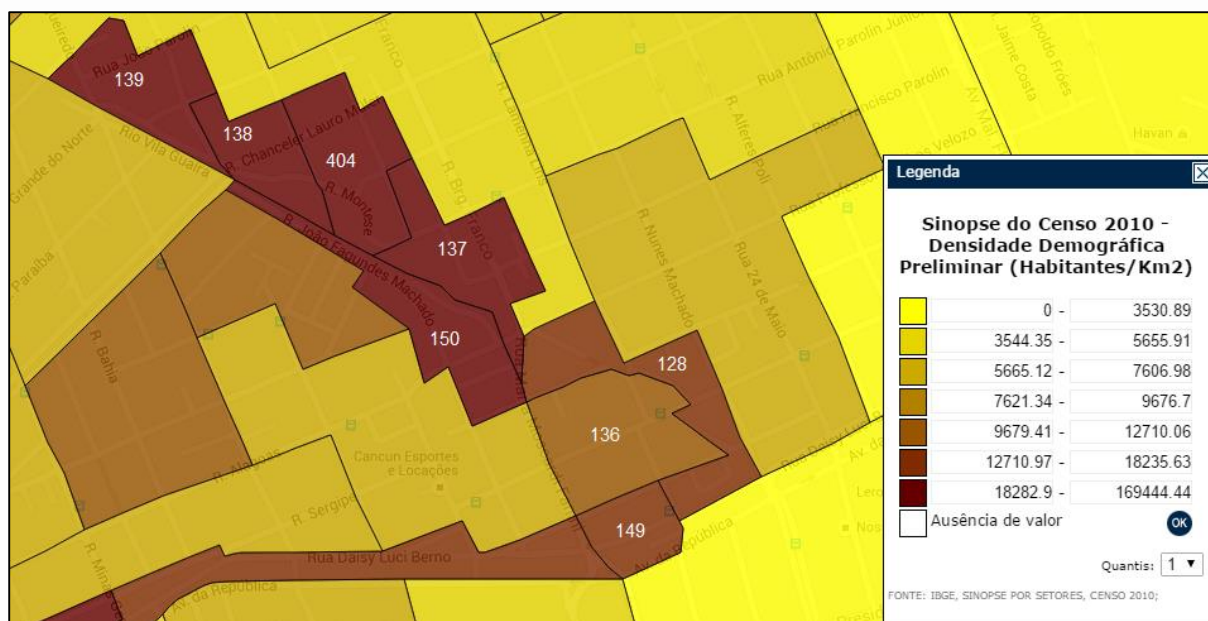


FIGURA 28 - VILA PAROLIN: DENSIDADE DEMOGRÁFICA PRELIMINAR  
 FONTE: Censo do IBGE, 2010. Modificado pela autora (2016).

1. Indicador: Habitabilidade. Parâmetros: Condição da moradia; localização e densidade da ocupação e da habitação.

Como informado no item sobre a Vila Torres, de acordo com o estudo realizado pela Fundação João Pinheiro (2010, p. 55), os critérios para determinar se um domicílio é inadequado, ou não oferece condições mínimas de habitabilidade, são: (i) “carência de infraestrutura urbana”; (ii) “ausência de banheiro exclusivo” e; (iii) “adensamento excessivo de domicílios próprios”.

O projeto elaborado pela COHAB-CT prevê a construção de 667 unidades habitacionais nas áreas de reassentamento, todas no entorno da Vila Torres, sendo, 491 unidades, entre casas e sobrados, por meio de recursos do Programa Federal PAC I/ PPI – Intervenções em Favela. Dessas, 390 já estão concluídas; o que representa 58% do total previsto, 46 foram licitadas em 2014 e 60 não têm previsão para licitação. Além dessas unidades, 176 apartamentos com os recursos do Programa Federal Minha Casa, Minha Vida - MCMV estão em construção (FIGURA 29). Também serão relocadas 49 famílias para as unidades habitacionais construídas pelo Programa Federal Minha Casa, Minha Vida - MCMV no bairro Santa Cândida. Essas unidades são previstas para relocação de moradores da beira

do rio Vila Guaíra e para domicílios situados em locais que receberão infraestrutura, como abertura de vias, e ainda para remoção de moradias precárias.



FIGURA 29 - VILA PAROLIN: PRÉDIOS EM CONSTRUÇÃO DO MCMV  
FONTE: Autora, 2015.

Também está prevista no projeto a construção de 150 habitações, entre casas e sobrados, dentro do assentamento para substituição de moradias precárias. Desse total, 109 estão em construção, com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. O projeto ainda contempla melhorias em 100 moradias precárias, também com recursos do FNHIS. A previsão com o término da implantação do projeto é que permaneçam no local 830 domicílios, entre as moradias que não receberão nenhuma intervenção, as que serão readequadas e as moradias que serão substituídas. Esse desadensamento representa uma diminuição de 45% das moradias existentes antes da intervenção, ou seja, 1507 domicílios.

O Programa Comunidade em Cores da Prefeitura de Curitiba, com recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), executou melhorias em 22 moradias precárias situadas na rua Brigadeiro Franco (COHAB-CT; CURITIBA, s.d.). Este programa foi implantado em 2010 em uma rua com bastante visibilidade, de forma a mostrar as intervenções que vem sendo realizadas na Vila Parolin. A intervenção contemplou reboco, pintura e acabamento das fachadas. O projeto também contempla a construção ou substituição de 13 unidades sanitárias, mas apenas uma foi construída até o momento.

Dessa forma, pode-se inferir que o projeto pretende equacionar os problemas de inadequabilidade de moradias e que parte do projeto se encontra implantado, melhorando a situação de habitabilidade de boa parte das famílias que moravam em condições precárias. Outras famílias, algumas foram inclusive entrevistadas, estão aguardando o atendimento. Assim, o parâmetro “condição da moradia”, embora não esteja completamente solucionado, está contemplado no projeto de urbanização.

É importante destacar que o projeto das unidades habitacionais é uma tipologia padrão desenvolvida por técnicos da COHAB-CT, e replicada em diversos conjuntos habitacionais de Curitiba. Com isso, percebe-se que não houve uma preocupação com a estética na proposição das novas moradias (FIGURA 30). Não se aproveitou a oportunidade para ousar nas tipologias habitacionais, como em outras cidades que tem, inclusive, recebido prêmios pelo projeto arquitetônico desenvolvido. A qualificação e diversidade dos projetos habitacionais poderia, inclusive, melhorar a relação entre os moradores de maior renda do entorno da área e os novos vizinhos provenientes da Vila Parolin.



FIGURA 30 - VILA PAROLIN: TIPOLOGIA HABITACIONAL  
FONTE: Autora, 2015.

Um dos exemplos é o projeto “Conjunto Box House” do arquiteto brasileiro Iuri Vital, premiado pela 7ª Bienal Ibero-Americana em 2010, na cidade de Medellín, entre outros prêmios recebidos. O projeto prevê unidades habitacionais de 47,00 m<sup>2</sup> implantadas no bairro da Brasilândia, em São Paulo (FIGURA 31). O arquiteto chileno Alejandro recebeu o Prêmio Pritzker em 2016 pelos diversos projetos de

habitação de interesse social, entre eles o Villa Verde Complexo de moradias de 2013 (FIGURA 32).



FIGURA 31 - CONJUNTO BOX HOUSE

FONTE: Iuri Vital/ Fran Parente. In: <http://www.yurivital.com/>



FIGURA 32 - VILLA VERDE COMPLEXO DE MORADIAS

FONTE: Elemental. In: <http://rio.academy/no-categorie/alejandro-aravena-villa-verde/>

As condições de habitabilidade relacionadas ao parâmetro “localização” foram equacionadas com o reassentamento de famílias que moravam à beira do rio Vila Guára. Ainda existem habitações precárias no assentamento, entretanto há



moradores aguardando o atendimento para as novas unidades habitacionais. Como o projeto está sendo implementado de forma mais lenta, praticamente paralisado, há uma preocupação com o congelamento da área, conforme entrevista com os técnicos. O fato de o projeto de recuperação das margens do rio ainda não ter sido realizado pode se tornar um transtorno para a sustentabilidade da urbanização da Vila Parolin.

E, por último, o parâmetro proposto “densidade” é verificado pela média da densidade demográfica do assentamento Vila Parolin, que, segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD; IPEA; FJP, 2013), é de 16.6299,76 hab/ km<sup>2</sup>, muito acima da média apresentada para Curitiba, de 4.024,84 hab/ km<sup>2</sup> (IBGE, 2010). A configuração, bastante adensada do assentamento, está sendo alterada com a intervenção, com o reassentamento já efetivado de 390 famílias e a previsão de mais 282 famílias relocadas após o término da construção do restante das novas moradias.

A “densidade” da moradia é apresentada na TABELA 15 com a média de moradores por domicílio ocupado. A Vila Parolin, principalmente no Setor 135, manifesta uma densidade maior que a densidade média encontrada no município de Curitiba.

TABELA 15 – VILA PAROLIN: MÉDIA DE MORADORES POR DOMICÍLIO OCUPADO

SETOR	MÉDIA DE MORADORES POR DOMICÍLIO OCUPADO
128, 136 a 139, 150 e 404	3,6 a 7,13
135	3,12 a 3,59
Curitiba	2,87 a 3,02

FONTE: Censo do IBGE, 2010. Elaborado pela autora (2016).

NOTA: A média de moradores por domicílio ocupado é apresentada no Censo do IBGE com essa variação.

A TABELA 16 apresenta os Indicadores de Habitação constantes no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD; IPEA; FJP, 2013) e relaciona as condições de infraestrutura e presença de domicílios com banheiro na Vila Parolin. Os índices são bastante altos, principalmente para o ano de 2010, caracterizando a adequabilidade dos domicílios. Embora seja importante destacar que o fato dos domicílios terem água encanada e energia elétrica não caracteriza que o serviço disponibilizado é adequado, pois parte dos domicílios não é atendido pelas prestadoras de serviços de saneamento e energia elétrica – Companhia Estadual de Saneamento do Paraná (SANEPAR) e Companhia Paranaense de Energia Elétrica

(COPEL), respectivamente, conforme dados do levantamento realizado pela COHAB-CT em 2006, apresentado anteriormente.

TABELA 16 – VILA PAROLIN: INDICADORES DE HABITAÇÃO (2000/ 2010)

INDICADOR	2000	2010
% da população em domicílios com água encanada	98,56	99,35
% da população em domicílios com energia elétrica	99,87	100,00
% da população em domicílios com coleta de lixo	99,45	99,24
% da população em domicílios com banheiro e água encanada	87,23	98,57

FONTE: PNUD; IPEA; FJP, 2013.

A partir dos dados apresentados, infere-se que a Vila Parolin ainda apresenta problemas de habitabilidade nos três parâmetros propostos: Condição de moradia; localização e densidade. Contudo, conforme o projeto de intervenção em andamento, os parâmetros de habitabilidade devem ser equacionados com o término da implantação do projeto. O grande empecilho é o fato de o projeto estar praticamente suspenso, o que pode ocasionar novos problemas, como o readensamento da área.

2. Indicador: Infraestrutura. Parâmetros: Pavimentação e calçamento das vias; existência e condição do saneamento ambiental (redes de abastecimento de água; esgotamento sanitário; drenagem e coleta de resíduos sólidos); energia elétrica e iluminação pública.

A intervenção prevê a complementação de infraestrutura para toda a Vila Parolin, contemplando redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, energia elétrica e iluminação pública, além da implantação de infraestrutura completa para as áreas de reassentamento. Todavia, pouco se avançou na implantação de infraestrutura no assentamento, boa parte das vias não recebeu nova pavimentação (FIGURA 33), bem como ainda não houve a complementação das redes de esgotamento sanitário e drenagem urbana.



FIGURA 33 - VILA PAROLIN: VIAS COM PAVIMENTAÇÃO INADEQUADA  
FONTE: Autora, 2015.

O fato é que pouco se investiu em infraestrutura na área do assentamento. A intervenção privilegiou, até o momento, a construção das unidades habitacionais, e muito pouco na urbanização efetiva da área. Conforme os dados apresentados e também de acordo com a TABELA 16 do item anterior, o indicador de infraestrutura, embora previsto no projeto de urbanização, ainda está incompleto.

Embora tenha sido solicitado, a COHAB-CT não disponibilizou os dados referentes à quantificação de infraestrutura implantada e prevista no projeto. Dessa forma, sem o detalhamento dos dados, a pesquisa não pode aprofundar o parâmetro “infraestrutura”, uma vez que a informação fornecida refere-se à infraestrutura existente antes da intervenção.

3. Indicador: Infraestrutura urbana. Parâmetros: Mobiliário urbano (placas de ruas, bancos, lixeiras, entre outros); paisagismo; oferta de equipamentos públicos (escola, creche, UBS, entre outros); acesso ao transporte público e equipamentos de lazer (praças, quadra de esportes, entre outros).

O projeto prevê a instalação de mobiliário urbano, paisagismo e áreas de lazer. Parte do proposto inclusive já foi implantado: parque infantil (FIGURAS 34), academia ao ar livre, canchas esportivas e quadra de esportes (FIGURAS 35). As áreas de lazer propostas ao longo do rio Vila Guaíra ainda não foram implantadas. Como já mencionado, há uma preocupação com a sustentabilidade do projeto pelo

fato de as famílias que ocupavam a beira do córrego terem sido removidas e a implantação do projeto de recuperação da área de preservação permanente não se efetivado.



FIGURA 34 - VILA PAROLIN: ÁREA DE LAZER  
FONTE: Autora, 2015.



FIGURA 35 - VILA PAROLIN: QUADRA DE ESPORTES  
FONTE: Autora, 2015.

As áreas de lazer e equipamentos implantados propiciam uma qualificação do espaço urbano do assentamento, bem como sua integração com o entorno. Como a intervenção é integrada e bastante completa, não se pensou somente na construção de moradias, embora tenha sido prioridade do projeto a construção das mesmas.



A intervenção previu a construção de Escola Municipal, Centro Municipal de Educação (CMEI), Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), a reconstrução da Unidade de Saúde que atende aos moradores da Vila Parolin, Armazém da Família e três galpões de triagem (um espaço próprio e dois alugados com recursos municipais) para dar apoio às famílias que participam do Programa Municipal Ecocidadão (FIGURA 36). Todos os equipamentos públicos já estão com as obras concluídas e em funcionamento. A área é dotada de transporte público que oferece acesso a várias regiões da cidade.

De acordo com a análise dos parâmetros selecionados, o indicador “infraestrutura urbana” está completo em relação à disponibilidade de serviços e equipamentos públicos e transporte público. Também foram parcialmente implantadas as áreas e equipamentos de lazer. O projeto propõe a implantação de áreas de lazer ao longo do rio Vila Guaíra, porém, sem previsão para sua implantação.



FIGURA 36 - VILA PAROLIN: GALPÃO DE TRIAGEM  
FONTE: Autora, 2015.

Dessa forma, compreende-se que o projeto incorpora as necessidades da população em todos os itens, com a disponibilidade e qualificação de espaços e equipamentos públicos que beneficiam todos os moradores da Vila Parolin.

4. Indicador: Integração urbana e ambiental. Parâmetros: Integração com outros bairros e com o restante da cidade; legislação; enfoque na sub-

bacia hidrográfica como unidade de planejamento e projeto; recuperação e tratamento paisagístico de fundo de vale; lançamento e tratamento de esgotos; seleção, reciclagem e destino final dos resíduos sólidos.

A intervenção da Vila Parolin prevê a integração urbana e ambiental, pois, além de remover a população moradora da beira do rio Vila Guaira, também contempla a recuperação da área de preservação permanente. Essa parte do projeto ainda não foi implantada, todavia, esta integração está contemplada.

Pode-se inferir que os órgãos públicos enfocam a sub-bacia hidrográfica como área de planejamento e projeto uma vez que o Plano Municipal de Regularização em Áreas de Preservação Permanente (CURITIBA; COHAB-CT; IPPUC 2007) informa que a Vila Parolin faz parte da Bacia do rio Belém e sua caracterização é feita levando-se esse fator em consideração. Além disso, os técnicos entrevistados também informaram que os projetos realizados em conjunto com outros órgãos, como o BID e o Governo Federal, preveem a integração urbana e ambiental e que essa é uma premissa da COHAB-CT.

O projeto de urbanização foi concebido com a preocupação de incorporar o assentamento à cidade, com abertura de vias e dotando-o de infraestrutura. Pela necessidade de desadensamento, o reassentamento das famílias foi pensado para áreas do entorno, assim, além de manter a população no local, há também a preocupação de manter nas proximidades as famílias que precisaram ser relocadas.

Assim, houve a integração do assentamento ao bairro, mesmo com a resistência da população da “cidade formal” para se manter o núcleo em um bairro privilegiado da cidade. O partido adotado contemplou as necessidades da população do assentamento, uma reivindicação de todos os moradores que foi levada ao conhecimento dos órgãos públicos municipais por meio da associação de moradores.

A intervenção proposta modificou a configuração do assentamento e a impactou em outros aspectos, como a diminuição da violência, conforme relato dos moradores. A percepção dos moradores é que a intervenção melhorou a qualidade de vida de todos, pois contribuiu para a inserção do assentamento à cidade.

O “Bolsão Parolin”, denominação também utilizada pelos órgãos públicos, tornou-se Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) por meio da Lei Municipal 12.450/ 2007. Este instrumento, previsto no Estatuto da Cidade e voltado para áreas

ocupadas por população de baixa renda, será um facilitador para a regularização fundiária da Vila Parolin.

Como parte dos moradores atua com coleta de material reciclado, a recuperação e tratamento paisagístico do fundo de vale, lançamento e tratamento de esgotos; seleção, reciclagem e destino final dos resíduos sólidos, de certa forma estão relacionados, pois muitos utilizam suas moradias ou o espaço próximo a elas, como calçadas, vias ou mesmo as margens do rio Vila Guaira para depósito (FIGURA 37). Muitos moradores reclamam do fato de haver lixo pelas calçadas e vias. Esse é um dos fatores que identifica o processo de vulnerabilidade socioambiental na Vila Parolin.



FIGURA 37 – VILA PAROLIN: RESÍDUOS SÓLIDOS DEPOSITADOS NAS PROXIMIDADES DO RIO VILA GUAIRA  
FONTE: Autora, 2015.

Embora o projeto tenha previsto a implantação de três galpões de triagem, e oficinas de conscientização de meio ambiente, ainda há muito a se avançar para tornar as ações mais sustentáveis. A implementação do projeto de recuperação e paisagismo nas margens do rio Guaira, com implantação de equipamentos de lazer, poderia coibir o despejo de resíduos em suas margens. Este projeto está previsto na urbanização da Vila Parolin, mas ainda não foi iniciado.

Assim, compreende-se que o indicador “integração urbana e ambiental” está sendo contemplado no projeto de urbanização, todavia nem todas as etapas

previstas foram implantadas, dessa forma, nem todos os parâmetros podem ser considerados de acordo.

5. Indicador: Relação com outras ações e políticas promovidas pelo poder público nas áreas. Parâmetros: Regularização fundiária, educação, emprego e renda.

A regularização fundiária da Vila Parolin está em andamento, porém não há previsão para sua conclusão, conforme informado pelos técnicos da COHAB-CT. O fato de haver cerca de trinta proprietários distribuídos por diversos lotes dificulta sua regularização. Como já foi relatado, para viabilizar a regularização, em 2007 todo o assentamento foi transformado em ZEIS. São poucas as áreas do município, principalmente localizadas próximas às regiões centrais, que foram grafadas em ZEIS. Esse fato é um grande avanço na política habitacional do município, além de garantir a permanência da população no local, e facilitar a regularização.

Outras ações, principalmente de caráter social, são realizadas em conjunto com as obras de urbanização da COHAB-CT, conforme informado pelos técnicos. Essas ações são coordenadas pela COHAB-CT e envolvem outras Secretarias na implantação dos projetos e obras em andamento, como as Secretarias de Educação, Saúde, Abastecimento, Esporte e Lazer, Governo, Fundação Cultural e Fundação da Ação Social.

O processo de urbanização confere uma melhoria das condições de vida da população, pois além de aprimorar as condições de habitabilidade, é um indutor para que ocorra melhora em outros níveis de vida da população, como emprego, renda e educação.

6. Indicador: Participação popular. Parâmetros: Averiguar se houve participação da população nas tomadas de decisão antes e durante as intervenções.

Conforme informado no relatório elaborado pela COHAB-CT em 2007, a associação de moradores incentivou os órgãos públicos municipais a intervir na Vila Parolin. Por ser uma área bem localizada, numa região dotada de infraestrutura urbana, com serviços e equipamentos públicos, e oferecer alternativas no mercado

informal, os moradores só aceitaram a urbanização no próprio local. A resistência dos moradores influenciou no partido urbanístico, pois as famílias que precisaram ser relocadas foram reassentadas nas áreas do entorno, que foram adquiridas com recursos municipais.

Os moradores informaram que participam ativamente das reuniões sobre o projeto de urbanização, bem como das reuniões semanais realizadas pela associação de moradores. Eles reconhecem que essa gestão, iniciada em 2005, foi fundamental para que a Vila Parolin recebesse a intervenção. O fortalecimento da associação, com o apoio dos moradores, é imprescindível para a continuidade do processo de urbanização, praticamente paralisado, mas que recebe constantemente a cobrança da associação para sua finalização.

A leitura que pode ser feita a partir da análise dos indicadores e a aplicação dos parâmetros selecionados é que o projeto de urbanização da Vila Parolin é bastante completo, conferindo uma intervenção integrada que possibilita maiores chances de modificar efetivamente a qualidade de vida de seus moradores. Mesmo o fato de ter demorado décadas para o início da urbanização ocorrer, não diminui a percepção dos moradores em relação à melhoria da qualidade de vida. Principalmente os que foram beneficiados com a relocação de moradias situadas na beira do rio Vila Guaíra e que tiveram uma mudança substancial na qualidade de vida - esses são os mais otimistas em relação às mudanças efetuadas com o processo de urbanização.

O processo de vulnerabilidade socioambiental foi minimizado com a retirada dos moradores das áreas de risco e com a previsão de melhoria das moradias precárias. A implementação de projetos de cunho ambiental e dos galpões de triagem, embora talvez não tenha impacto imediato, poderá trazer transformações na vida dos moradores a médio e longo prazo.

Em relação ao processo de segregação socioespacial, embora o projeto contemple a integração do núcleo à cidade, o fato de moradores terem sido relocados para o entorno acirrou ainda mais a segregação. Conforme o sr. Edson, Presidente da Associação, indica, a Vila Parolin deixou de ser invisibilizada, e se integrou à “cidade formal”.

A percepção dos moradores é de que houve diminuição da violência no assentamento após a urbanização. Em comparação com o que se verificou no caso da Vila Torres, temos aqui indícios, já constatados em pesquisas de índices de

violência, que o investimento público em abertura de vias, iluminação pública, melhoria das condições de habitabilidade de seus moradores e implantação de áreas de lazer podem contribuir para a existência de um ambiente urbano mais seguro e com menos conflitos.

A sistematização dos indicadores e parâmetros aplicados no assentamento é apresentada de forma sistematizada no QUADRO 8, relacionando-os com os eixos propostos pelo LABHAB (1999) para avaliação das políticas de urbanização de favelas implementadas: replicabilidade, adequabilidade e sustentabilidade. Essa análise tem o intuito de se verificar a efetividade da urbanização realizada ou em andamento na Vila Parolin. A definição dos três eixos foi apresentada no item 5.1.4, referente à Vila Torres.

INDICADOR	VILA PAROLIN		
	EIXOS		
	Replicabilidade	Adequabilidade	Sustentabilidade
Habitabilidade	A urbanização prevê a remoção ou substituição de todas as moradias ou unidades sanitárias precárias do núcleo. No caso das remoções, a maior parte será relocada para terrenos no entorno. De acordo com a COHAB-CT, a ação de remover os moradores para o entorno não pode ser incorporada à política habitacional. Assim, não poderá ser replicada a todas as urbanizações em andamento ou futuras.	A COHAB-CT incorporou melhorias como muro e portões externos às moradias na tentativa de diminuir os conflitos com a vizinhança do núcleo. A entrega das habitações com essas melhorias não é usual, configurando uma novidade nessa urbanização. A tipologia adotada na urbanização é um projeto padrão que vêm sendo empregado em outras urbanizações realizadas no município. Entretanto, da mesma forma que se avançou na urbanização, com a relocação de famílias para o entorno e não para regiões periféricas da cidade, poderia ter avançado no projeto da unidade habitacional.	O fato dos moradores terem sido relocados para o entorno garante a permanência dos mesmos pelos laços de vizinhança construídos com os moradores do assentamento. Nas entrevistas realizadas, esses moradores demonstravam ser os mais satisfeitos com as obras de urbanização. A sustentabilidade da ação está sendo prejudicada pelas dificuldades financeiras em concluir a intervenção.
Infraestrutura	As vielas que possuíam largura muito estreita ou sem passagem foram readequadas para receber infraestrutura. As demais vias receberam ou receberão infraestrutura, uma vez que a obra de urbanização ainda está em andamento.	O projeto prevê a integração viária com o entorno e a implantação de infraestrutura no mesmo padrão do restante do município.	Embora o projeto contemple infraestrutura para todo o núcleo, as dificuldades financeiras praticamente interromperam o andamento das obras.
Infraestrutura urbana	O projeto de urbanização contemplou a construção de diversos equipamentos públicos, já entregues à comunidade. A área é bem servida de transporte público. A intervenção contemplou diversos equipamentos de lazer, muitos já implantados.	A população é bem servida pela disponibilidade de equipamentos, serviços e transporte público. Quase todas as áreas de lazer já foram implantadas.	Ainda não foi feita a implantação dos espaços de lazer ao longo do rio Vila Guaira, que garantiria que as margens não fossem novamente ocupadas, prejudicando a sustentabilidade da intervenção.

Continua

INDICADOR	VILA PAROLIN		
	EIXOS		
	Replicabilidade	Adequabilidade	Sustentabilidade
Integração urbana e ambiental	A obra contemplou a integração do núcleo com a cidade, desde a abertura de vias, até a relocação de moradores no entorno da área. O projeto contempla a recuperação, preservação e implantação de espaços de lazer ao longo do rio Vila Guairá, no entanto, as obras ainda não foram iniciadas.	A urbanização buscou adequar o projeto às normas que regem o município, principalmente nas ruas que garantem o acesso aos bairros próximos. O projeto prevê não só a recuperação e preservação ambiental do rio, como também a implantação de áreas de lazer que qualificam o espaço urbano.	As obras previstas que conferem a recuperação do rio Vila Guairá não foram iniciadas pelas dificuldades financeiras.
Relação com outras ações e políticas promovidas pelo poder público nas áreas	A urbanização da Vila Parolin privilegiou a integração com outros órgãos, garantindo que projetos voltados para educação, geração de emprego e renda ocorressem de forma simultânea à intervenção.	Os galpões de reciclagem implantados no entorno propiciam que os moradores que atuam com reciclagem de resíduos sólidos possam utilizar o espaço para armazenar seus produtos, deixando de armazená-los nos espaços livres do assentamento. Essa é uma política que, possivelmente, pode amenizar o processo de vulnerabilidade socioambiental presente no núcleo.	Durante as obras foram realizadas oficinas e palestras de educação ambiental, entre outras ações que poderão auxiliar no dia a dia dos moradores, de forma a garantir a continuidade da urbanização. A implantação de galpões de reciclagem auxiliará a médio e longo prazo a sustentabilidade ambiental do projeto.
Participação popular	A atitude da Associação de moradores em cobrar a urbanização da área foi um grande incentivo para a mobilização e participação de seus moradores em todas as etapas da intervenção, e de reuniões promovidas tanto pela associação quanto pela COHAB-CT.	A associação continua pressionando o poder público para dar continuidade na urbanização, bem como promove reuniões semanais com os moradores.	Foi fundamental a ação realizada pela associação ao propor à Prefeitura a permanência e a urbanização do local, o que garantiu a realização da urbanização e a relocação das famílias removidas para terrenos no entorno do núcleo.

QUADRO 8 - VILA PAROLIN - SISTEMATIZAÇÃO DOS INDICADORES E PARÂMETROS

FONTE: LABHAB (1999); Bueno (2000) e Denaldi (2003). Elaborado pela autora (2016).

### 5.3 SEMELHANÇAS E DESSEMELHANÇAS: URBANIZAÇÕES NA VILA TORRES, VILA PAROLIN, CURITIBA E RMC

Primeiramente, realiza-se uma análise comparativa entre os dois estudos de caso, destacando os aspectos diferentes e comuns às duas áreas. Em um segundo momento, apresenta-se um quadro sistematizado e comparativo dos indicadores e parâmetros aplicados nos dois assentamentos. Essa análise tem a finalidade de se verificar a efetividade das urbanizações realizadas ou em andamento e demonstrar as semelhanças e dessemelhanças entre os dois processos de urbanização.

Em seguida, após o aprofundamento do entendimento a respeito da Vila Torres e Vila Parolin, verifica-se os enfoques semelhantes e dessemelhantes entre os estudos de caso, Curitiba e RMC.

### 5.3.1 Semelhanças e dessemelhanças: Vila Torres e Vila Parolin

A urbanização realizada na Vila Torres foi precursora do Programa de Urbanização de Favelas em Curitiba. A ação teve início na década de 1980 com a regularização fundiária de parte da área e com implantação de infraestrutura mínima. Difere principalmente da urbanização que vem sendo implantada na Vila Parolin pelo aspecto temporal, uma vez que sua urbanização teve início somente em 2007.

Outro aspecto que distingue as duas áreas é o fato da Vila Torres não ter uma urbanização planejada para todo o núcleo, recebendo intervenções pontuais ao longo das décadas por meio de diversos programas. Já no caso da Vila Parolin, houve um levantamento inicial para estabelecer um diagnóstico da área a fim de propor uma intervenção integrada para todo o assentamento. A regularização fundiária na Vila Torres foi realizada em duas etapas, a primeira na década de 1980 e a segunda, e última, na década de 1990. Na Vila Parolin, a regularização está em andamento, entretanto, não há previsão para sua conclusão.

Na Vila Torres a luta pelo acesso à moradia e resistência para permanecer no local iniciou em 1976, na Operação Desfavelamento, promovida pela Prefeitura de Curitiba. Uma pequena parte dos moradores permaneceu no local (Vila Pinto), os demais foram removidos para bairros distantes da cidade (LAZAROTO, 2004; BOLETIM, 2006; ALBUQUERQUE, 2007; BERLATTO, 2008). Porém, como a partir de meados de 1980 a Prefeitura de Curitiba promoveu a regularização fundiária do assentamento, a comunidade se organizou para conquistar melhorias e não mais para se manter no local. O direito de permanecer na área já estava assegurado por meio da regularização fundiária e entrega de documento de propriedade. Entretanto, a organização comunitária é bem antagônica, pois a Vila Torres possui diversas



associações comunitárias que divergem bastante entre si, dificultando a representatividade das associações.

Já os moradores da Vila Parolin sofreram diversas tentativas de remoção entre as décadas de 1960 e 1980, fortalecendo a organização popular, o senso de participação comunitária e uma forte resistência para permanecer no local. A população é representada por uma única associação, existente desde 1979, porém com uma atuação mais contundente desde 2005, a partir da eleição do sr. Edson, atual presidente.

Em comum, as duas áreas dispõem da facilidade de acesso aos serviços disponíveis na cidade, infraestrutura urbana e transporte público, garantida pela localização privilegiada em função da proximidade com a região central. Outro ponto em comum é a ocupação de parte dos moradores relacionada com a coleta de recicláveis, função favorecida pela proximidade do centro de Curitiba.

Os moradores da Vila Torres justificam a permanência no local pelos vínculos de amizade construídos ao longo da “experiência da luta pela melhoria da Vila, ou porque nasceram nesse ambiente e identificam-se com o lugar ou também devido à boa localização do bairro próximo do centro da cidade” (BIANCHINI, 2006, p. 110).

O sentimento de pertencimento com o local também é observado nos moradores da Vila Parolin, que pressionaram o poder público para mantê-los na área, ou no caso de relocação, no entorno do assentamento (COHAB-CT, CURITIBA, 2007). A recusa em sair do local é justificada pelos moradores porque a “história deles está naquele lugar (...) em alguns minutos de caminhada estão no centro da cidade. Os moradores (...) acreditam que, na condição de ‘papeleiros’, morando em áreas distantes não haveria como ganhar o sustento da família” (KASHIWAGI, p. 166).

Os aspectos negativos semelhantes referem-se à insegurança, violência e criminalidade existentes nas duas áreas. Além da própria insegurança a que estão submetidos os moradores, há o preconceito sofrido por eles em situações corriqueiras ou mais sérias como em entrevistas de emprego, conforme relatado nas entrevistas. Outro fator apontado, principalmente pelos habitantes da Vila Torres, é o tratamento concedido pelos policiais, que não diferenciam suspeitos de moradores, e tratam a todos com demasiada truculência. Essa forma de agir por parte dos policiais, de acordo com Berlatto, que estudou a ação policial realizada em 2005 na Vila Torres,

(...) revela um modelo de *segurança pública* centrado na idéia de *guerra*, ou seja, na articulação entre a militarização da polícia e a policialização da sociedade, elementos que funcionam como formas de controle social perverso na medida em que criminalizam a pobreza e produzem medo por intermédio da estigmatização dos pobres (2008, p. 1-2, grifo da autora).

Em relação ao preconceito sofrido pelos moradores, é mais evidente na Vila Parolin, conforme já relatado. O conflito entre os habitantes relocados das áreas de risco para terrenos do entorno e a nova vizinhança se acirrou com o processo de urbanização. Santana relata “a dificuldade destas pessoas pertencentes a uma classe mais favorecida em aprender a conviver com classes sociais diferentes e mais baixas” (2011, p. 168). Os moradores da cidade legal protestaram contra a possibilidade de ter moradores de baixa renda como vizinhos. Em contrapartida, a COHAB-CT acrescentou na entrega das moradias melhorias como muros e portões externos, com a proposta de qualificar o espaço urbano e diminuir os conflitos existentes entre as distintas classes (FORTUNATO, 2014).

O preconceito sofrido pelos moradores das áreas informais relaciona-se com a “violência simbólica e real” (CARRIÓN, 2008), tornando-se mais evidente nos lugares onde há uma aproximação espacial, intensificando a exclusão social e a segregação socioespacial. O autor estabelece um paralelo entre violência urbana, exclusão social e segregação, esclarecendo que

A segregação residencial cria barreiras de diferenciação que conduzem à desigualdade e, também, à violência. Paradoxalmente, são as mesmas políticas de segurança que aumentam a segregação: se criminaliza a cidade – dos pobres – a cidade bárbara e, com ela, se caminha para o fim da ‘alteridade’. A cidade – essencial e semântica –, ponto de encontro com o outro, torna-se o espaço da exclusão<sup>25</sup> (CARRIÓN, 2008, p. 120, tradução nossa).

Portanto, o fato dos assentamentos situarem-se em bairros centrais de classe média e alta torna ainda mais visível a diferenciação social existente entre as classes. O processo de urbanização, embora pretenda melhorar as condições de habitabilidade dos moradores, por si só não garante que o processo de segregação

---

<sup>25</sup> “La segregación residencial crea barreras de diferenciación que conducen a la desigualdad y, por tanto –también– a la violencia. Paradójicamente, son las mismas políticas de seguridad las que tienden a acrecentar la segregación: se criminaliza la ciudad de los otros –la de los pobres– la ciudad bárbara y, con ello, se camina hacia el fin de la “otredad”. La ciudad –esencial y semántica–, ámbito de encuentro con el otro, termina siendo el espacio de la exclusión” (CARRIÓN, 2008, p. 120).

socioespacial seja amenizado. Essa é uma condição que requer esforços maiores no sentido de democratizar a cidade, tornando-a menos desigual.

O QUADRO 9 apresenta o resumo das semelhanças e diferenças entre a Vila Torres e a Vila Parolin.

SEMELHANÇAS	DESSEMELHANÇAS		
	ASPECTO	VILA TORRES	VILA PAROLIN
Localização privilegiada, próxima da região central; facilidade de acesso aos serviços disponíveis na cidade; infraestrutura urbana e transporte público.	Urbanização	Início: Década de 1980.	Início: 2007.
	Partido de política pública ou tipologia de intervenção	Urbanização gradual.	Urbanização integrada.
Parte dos moradores trabalha com coleta de recicláveis. Atuação favorecida pela proximidade com o centro.	Regularização fundiária	Realizada nas décadas de 1980 e 1990.	Em andamento, sem previsão para conclusão.
Insegurança; violência e criminalidade.	Luta pelo acesso à moradia e resistência	Operação de Desfavelamento (1976); Luta por melhorias após o início da urbanização (1980).	Diversas tentativas de remoção entre as décadas de 1960 e 1980; Forte resistência para permanecer no local.
Preconceito.	Participação popular	Diversas associações representam e dividem a comunidade.	A população é representada por uma única associação, existente desde 1979, porém com uma atuação mais contundente desde 2005, a partir da eleição do atual presidente.

QUADRO 9 - RESUMO DAS SEMELHANÇAS E DESSEMELHANÇAS ENTRE A VILA TORRES E A VILA PAROLIN.

FONTE: Elaborado pela autora (2016).

Os parâmetros e indicadores aplicados nas duas áreas foram sistematizados no QUADRO 10 com o intuito de verificar a efetividade das urbanizações realizadas, bem como as semelhanças e diferenças entre os dois processos de urbanização.

INDICADOR	VILA TORRES	VILA PAROLIN
Habitabilidade	A maior parte das moradias apresenta condições razoáveis de habitabilidade, embora existam moradias bem precárias próximas do rio Belém, construídas com madeira ou outros materiais reaproveitados. O Programa Comunidade em Cores – Fase I - promoveu melhorias em 500 casas. A Fase II do Programa prevê a reconstrução ou substituição de 349 casas. No setor Vila Prado serão construídas 72 moradias, com projeto semelhante ao que vem sendo desenvolvido no restante da cidade, com tipologia padrão e ausência de espaços de lazer.	A urbanização prevê a remoção ou substituição de todas as moradias ou unidades sanitárias precárias do núcleo. No caso das remoções, a maior parte será relocada para terrenos no entorno. A tipologia adotada na urbanização é um projeto padrão que vêm sendo empregado em outras urbanizações realizadas no município. Entretanto, da mesma forma que se avançou na urbanização, com a relocação de famílias para o entorno e não para regiões periféricas da cidade, o avanço também poderia ocorrer no projeto da unidade habitacional. Continua

INDICADOR	VILA TORRES	VILA PAROLIN
Infraestrutura	<p>As vias do núcleo são, em sua maioria, bem largas, com padrão bem próximo das vias dos outros bairros da cidade. A manutenção da infraestrutura é responsabilidade da Regional Matriz, como é realizada nos demais bairros. Todavia, a manutenção não ocorre com periodicidade, e, não é realizada nas vias internas do núcleo, priorizando-se somente às vias do entorno que atendem aos demais habitantes do município.</p> <p>A pavimentação é precária em boa parte das vias, principalmente nas vias ao longo do rio Belém.</p> <p>A rede de drenagem está incompleta, porém está prevista no projeto. Algumas vias não possuem calçadas, porém há um estudo em andamento visando sua adequação onde for possível.</p> <p>A coleta de resíduos sólidos ocorre com periodicidade, entretanto, como parte dos moradores atua com reciclagem de resíduos sólidos, estes resíduos são dispostos nas vias, calçadas e nas proximidades do rio Belém.</p>	<p>O projeto prevê a integração viária com o entorno e a implantação de infraestrutura no mesmo padrão do restante do município. As vielas que possuíam largura muito estreita ou sem passagem foram readequadas para receber infraestrutura. Contudo, embora o projeto contemple infraestrutura para todo o núcleo, as dificuldades financeiras praticamente interromperam o andamento das obras.</p> <p>A implantação dos galpões de reciclagem implantados no entorno propiciou que os moradores que atuam com reciclagem de resíduos sólidos utilizem os galpões para armazenar os resíduos. Essa ação estimula que os moradores que atuam com reciclagem, deixem de utilizar os espaços públicos para o depósito de resíduos.</p>
Infraestrutura urbana	<p>A área é bem servida de equipamentos e transporte públicos.</p> <p>A urbanização não previu a implantação de áreas de lazer e mobiliário urbano. Os novos projetos também não propuseram a qualificação dos espaços públicos, como a urbanização da Vila Prado.</p> <p>Embora a área seja considerada urbanizada, a ausência de áreas de lazer e mobiliário urbano interfere na segurança do local e não incentiva a diminuição da violência e criminalidade.</p>	<p>O projeto de urbanização contemplou a construção de diversos equipamentos públicos, já entregues à comunidade. A área é bem servida de transporte público.</p> <p>A intervenção contemplou diversos equipamentos de lazer, muitos já implantados.</p> <p>Entretanto, ainda não foi feita a implantação dos espaços de lazer ao longo do rio Vila Guaira, que garantiria que as margens não fossem novamente ocupadas, prejudicando a sustentabilidade da intervenção.</p>
Integração urbana e ambiental	<p>A regularização urbanística e fundiária da área é pioneira na política habitacional do município, garantindo a permanência de seus moradores desde a década de 1980.</p> <p>Os moradores da Vila Torres se beneficiam com a localização do núcleo, próximo do Centro de Curitiba, contudo, não se pode afirmar que o local recebe os mesmos benefícios e benfeitorias da cidade formal, e não é totalmente integrado à cidade. Os moradores da Vila Torres sofrem com a segregação socioespacial e com o preconceito proveniente dos inúmeros casos de violência ocorridos no local.</p> <p>Apesar da manutenção periódica no rio Belém, realizada pela regional Matriz, não há a implantação de um projeto efetivo que preserve e recupere suas margens e qualifique sua paisagem.</p>	<p>A regularização fundiária está em andamento, em conjunto com a regularização urbanística.</p> <p>A obra contemplou a integração do núcleo com a cidade, desde a abertura de vias, até a relocação de moradores no entorno da área.</p> <p>Os moradores da Vila Parolin são beneficiados com a localização privilegiada do assentamento, bem próximo ao Centro de Curitiba.</p> <p>A implantação da urbanização acirrou o processo de segregação socioespacial, com a pressão da vizinhança de classe média alta que não queria a permanência dos moradores de classe baixa na região.</p> <p>O projeto contempla a recuperação, preservação e implantação de espaços de lazer ao longo do rio Vila Guaira, no entanto, as obras ainda não foram iniciadas.</p> <p>A urbanização buscou adequar o projeto às normas que regem o município, principalmente nas ruas que garantem o acesso aos bairros próximos.</p>
Relação com outras ações e políticas promovidas pelo poder público nas áreas	<p>A urbanização da Vila Torres não ocorreu de forma integrada com outros órgãos públicos. Somente o canal de interlocução coordenado pelo Ministério Público Estadual promove outras ações, como a implantação da Escola em Tempo Integral, em andamento.</p> <p>As associações existentes na Vila Torres estabeleceram parcerias com entidades e universidades visando a implantação de projetos sociais que diminuam a vulnerabilidade social dos moradores da área.</p>	<p>A urbanização da Vila Parolin privilegiou a integração com outros órgãos, garantindo que projetos voltados para educação, geração de emprego e renda ocorressem de forma simultânea à intervenção.</p> <p>Os galpões de reciclagem implantados no entorno propiciam que os moradores que atuam com reciclagem de resíduos sólidos possam utilizar o espaço para armazenar seus produtos, deixando de armazená-los nos espaços livres do assentamento. Essa é uma política que, possivelmente, pode amenizar o processo de vulnerabilidade socioambiental presente no núcleo.</p>

Continua

INDICADOR	VILA TORRES	VILA PAROLIN
Participação popular	Os projetos mais recentes implantados pela COHAB-CT priorizam a participação popular, como o Programa Comunidade em Cores e a urbanização da Vila Prado. Contudo, os representantes reclamam que a prefeitura não prioriza a resolução dos problemas ainda existentes na Vila Torres.	A ação realizada pela associação ao propor à Prefeitura e à COHAB-CT a permanência e a urbanização do local foi fundamental, pois garantiu a realização da urbanização e a relocação das famílias removidas para terrenos no entorno do núcleo. A associação continua pressionando o poder público para dar continuidade na urbanização, bem como promove reuniões semanais com os moradores.

QUADRO 10 – SÍNTESE COMPARATIVA DOS INDICADORES E PARÂMETROS DA VILA TORRES E VILA PAROLIN.

FONTE: Elaborado pela autora (2016).

### 5.3.2 Semelhanças e diferenças: Vila Torres, Vila Parolin, Curitiba e RMC

As cidades, sobretudo as metrópoles, apresentam no seu espaço urbano processos de desigualdade e exclusão social. O município de Curitiba, pela “construção de uma imagem de cidade modelo dotada de inquestionável qualidade de vida dificultou a inserção no debate das condições reais dessa metrópole” (FIRKOWSKI *et al*, 2014, p. 399). Embora Curitiba tenha espelhado a realidade de cidade planejada, constata-se a existência de assentamentos informais, sobretudo na região periférica, no entanto, conforme demonstrado nos estudos de caso, há ocorrência de favelas na região central da cidade. Esse é um aspecto que diferencia a forma da ocupação das duas áreas pesquisadas e dos demais assentamentos existentes no município, muito embora a configuração dos núcleos, seus conflitos e processos de desigualdade social sejam semelhantes.

Nos últimos anos, segundo Silva (2012), a ocupação dos espaços informais de moradia está concentrada em núcleos cada vez mais distantes das áreas urbanas, distanciando-se das manchas de ocupação do aglomerado urbano, em direção às zonas rurais. A própria política urbana implantada privilegiou os investimentos nos bairros mais centralizados, concentrando os investimentos em habitação de interesse social nos bairros periféricos e na RMC, como uma forma de invisibilizar a pobreza urbana (ALBUQUERQUE, 2007; CARVALHO, 2014).

Firkowski *et al* (2014) aplicaram na RMC o Índice de Bem-Estar Urbano global e local (IBEU) elaborado pelo Observatório das Metrópoles e constataram, com base nos indicadores de habitação, mobilidade e infraestrutura urbana, a enorme

desigualdade e precariedade existente na metrópole, sobretudo, nos municípios limítrofes à Curitiba. De acordo com os autores (2014, p. 418), ao analisar a dimensão habitacional urbana, “o conjunto de áreas com índices de médio a muito ruim se torna elevado, e, mesmo assim, oculta a realidade da favelização” que se concentra em Curitiba, mas que também ocorre nos municípios do entorno.

O crescimento da mancha irregular proveniente de uma concentração de assentamentos informais e loteamentos irregulares em Curitiba e nas zonas limítrofes,

(...) produz a transformação dos espaços urbanos consolidados e potencializa a ocupação no núcleo metropolitano, reforçando a concentração espacial. Tal movimento é fundamentalmente derivado das transformações observadas na forma de produção das favelas mais antigas, dentre elas a emergência do mercado de comercialização de imóveis nesses assentamentos (SILVA, 2012, p. 226).

A ocorrência desses assentamentos consolidados e antigos, sobretudo nas zonas periféricas ocorre em paralelo com a concentração de grandes conjuntos habitacionais de interesse social, produzidos pela COHAB-CT nos bairros periféricos. Nas décadas de 1970 e 1980, a COHAB-CT concentrou a produção de conjuntos habitacionais voltados para atender as famílias de baixa renda no bairro Cidade Industrial de Curitiba (CIC), na periferia de Curitiba (ALBUQUERQUE, 2007). Carvalho relaciona a concentração de conjuntos habitacionais no CIC e a violência presente no bairro:

Em Curitiba, a violência urbana e a mortalidade advinda da mesma, estão devidamente concentradas nos bairros de população pobre e excluída. No CIC, bairro em que se situa grande parte das áreas de invasão e dos conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda é o local em que se registrou mais homicídios em Curitiba no ano de 2012 (2014, p. 77).

Violência, insegurança e criminalidade também são percebidas na Vila Torres e na Vila Parolin. Carrión (2008, p. 116-117, tradução nossa) estabelece uma associação entre violência e cidade, indagando:

Se a cidade – como construção social – reúne a maior diversidade possível em um território relativamente reduzido (densidade), é possível pensar que se trata de um conjunto de relações em que, por um lado, potencializam-se os conflitos sociais – alguns dos quais, se não são processados adequadamente, podem acabar em atos de violência tipicamente citadinos (violência urbana) – e, por outro, que, devido à densidade e o tamanho da

aglomeração, existe uma tendência para a concentração de eventos violentos (geografia da violência)<sup>26</sup>.

Assim, há, de fato, uma relação entre as áreas informais, mais adensadas e precárias, e a crescente violência que ocorre nas cidades, tornando-se uma preocupação em todas as esferas sociais, sobretudo após a década de 1980. O meio ambiente urbano, espaço de conflitos, contradições e desigualdades sociais, está essencialmente vinculado à violência (MARICATO, 1996).

A política habitacional de Curitiba investe esforços também na urbanização de favelas, com o lançamento, em 1984, do Plano Municipal de Habitação. O Plano propôs duas frentes de atuação: (i) produção de lotes urbanizados e (ii) regularização e urbanização de favelas. Em 1989, é divulgado o plano *Diretrizes para a Política Habitacional*, em continuidade a essa nova fase da política habitacional. A priorização na produção de lotes urbanizados e na urbanização e regularização de favelas demonstra uma nova fase da política habitacional de Curitiba (ALBUQUERQUE, 2007).

Segundo Albuquerque (2007, p. 81), essa nova fase é solidificada na década de 1990, “em que a produção de lotes chega a 63% da produção habitacional da COHAB e o programa de regularização fundiária atinge a marca de 11.079 lotes”. A primeira etapa de regularização fundiária na Vila Torres ocorre em 1989, e é reflexo dessa nova política de atuação. Além da regularização fundiária, o poder público dotou o assentamento de infraestrutura mínima. A segunda e última fase de regularização ocorre nos anos de 1990, consolidando a política implantada na área.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) realizou um estudo sobre os programas de urbanização desenvolvidos em algumas cidades brasileiras e financiados pelo Banco e pelo Governo brasileiro. No caso de Curitiba, o BID analisou os projetos financiados pelo Programa Habitar Brasil BID (HBB), promovido pelo BID (MAGALHÃES, VILLAROSA, 2012). A pesquisa se aprofundou nas intervenções realizadas no bairro CIC, e destacou que

---

<sup>26</sup> “Si la ciudad –como construcción social– reúne la mayor diversidad posible en un territorio relativamente reducido (densidad), es factible pensar que se trata de una arena de relaciones donde, por un lado, se potencian los conflictos sociales –algunos de los cuales, si no se los procesa adecuadamente, pueden desembocar en hechos de violencia típicamente ciudadanos (violencia urbana)– y, por otro, que, debido a la densidad y al tamaño de la aglomeración, existe una tendencia hacia la concentración de los eventos violentos (geografía de la violencia)” (CARRIÓN, 2008, p. 116-117).

O bairro começou a ser urbanizado na década de 1980 e, desde então, foi se beneficiando de intervenções em várias etapas. A concepção inicial partia justamente da valorização dos aspectos integrados, da variedade de tipologias habitacionais e de uso da ênfase na questão ambiental, evitando-se as terraplenagens, além do fato de que se procuravam criar a integração viária e a inserção das moradias e dos equipamentos em um contexto urbano planejado (MAGALHÃES; VILLAROSA, 2012, p. 13).

A integração habitacional, urbana e ambiental a que o estudo se refere, é um aspecto observado na atual política habitacional do município. Esse enfoque assemelhasse à urbanização em andamento na Vila Parolin, que busca a integração do assentamento com o entorno e com os bairros próximos, dotando-a de equipamentos públicos e de lazer como forma de atender à população e qualificar o espaço urbano do núcleo e imediações. Outro elemento destacado é a preocupação ambiental, promovendo a recuperação e preservação das margens do rio Vila Guaira, com a implantação de paisagismo e espaços de lazer ao longo do rio.

Outro aspecto salientado no estudo, diz respeito à qualidade das tipologias utilizadas pela COHAB-CT nos programas habitacionais:

Em Curitiba, apesar da consistência e perenidade da política habitacional, observou-se uma visível estagnação na evolução das tipologias habitacionais adotadas pela COHAB-Paraná. Em meio a implantações urbanísticas interessantes, sob forma de bairros razoavelmente integrados à cidade, reproduzem-se tipologias de tamanho razoável para as casas, porém bastante repetitivas. E, quando diferentes entre si, com pouca integração plástica. Os conjuntos habitacionais verticais seguem um mesmo padrão, sempre com o uso de janelas de meia-abertura e tratamento de fachadas simplificado (MAGALHÃES; VILLAROSA, 2012, p. 38).

A qualidade dos projetos e o uso de tipologia padronizada foram mencionados anteriormente ao tratar dos estudos de caso. O entendimento da pesquisa, em concordância com a observação realizada por Magalhães e Villarosa (2012), é que a monotonia das unidades habitacionais, com longas fileiras de casas homogêneas, não qualifica o espaço urbano, e inclusive, dificulta a integração com o entorno.

Samora (2009, p. 172) ressalta que “os projetos padrão forçam à adaptação das pessoas a um espaço sem qualidade e não dão suporte para que as relações sociais aconteçam”. No caso da Vila Parolin, assentamento consolidado inserido em bairro de classe alta, acentuou o conflito e o processo de segregação socioespacial, conforme examinado no decorrer da pesquisa.

O uso de tipologia padrão contrasta com a qualidade do projeto de urbanização desenvolvido para a Vila Parolin. Este projeto inovou ao relocar quase



todas as famílias removidas das áreas de risco ou pela necessidade de modificações viárias, para o entorno. Além disso, incorporou no projeto a recuperação ambiental do rio que permeia o assentamento. Somente esses dois aspectos já são motivo para o enaltecimento da intervenção. Todavia, o investimento realizado na urbanização não foi seguido na tipologia habitacional, que é replicada em outros projetos, como por exemplo, no setor Vila Prado, na Vila Torres.

A política habitacional implantada em Curitiba se transformou, sobretudo a partir da década de 1990, e a Vila Torres beneficiou-se dessa mudança. Contudo, a ausência de áreas de lazer e a *insuficiência* de manutenção das poucas áreas de lazer existentes, não fomenta a qualificação dos espaços urbanos.

No caso da Vila Parolin, os moradores esperaram um pouco mais, até que houvesse mudança na política nacional, como o PAC-Urbanização de Favelas que viabilizou sua intervenção. Entretanto, a urbanização está praticamente paralisada em função da falta de recursos, dificultando a sustentabilidade das obras já iniciadas. Embora o projeto de urbanização tenha uma qualidade considerável, conforme já mencionado, ressalta-se que o plano de obras é parte do projeto, e deveria ter previsto recursos financeiros para a conclusão de todas as etapas propostas na urbanização. Com o decorrer do tempo, se as obras não forem reiniciadas, corre-se o risco de ver inutilizado tudo que já foi implantado.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Morar e usufruir a cidade deveriam ser inerentes à escolha de viver nela. No entanto, os pobres sobrevivem a um dia-a-dia de exclusão das *benesses* da sociedade. O direito à cidade e o direito à moradia devem, então, ser apropriados, advindos de uma luta de classes sem trégua. Lefebvre (2013) reflete sobre a cidade e não avista outro modo de democratizar o espaço urbano que não seja pela força social através da reforma urbana. Assim, para os mais pobres, as necessidades do *habitat* e do *habitar* só serão obtidas por meio da mobilização social. O *habitar* entendido como o desfrutar da vida cotidiana e social, presente no espaço urbano, e o *habitat* como a construção da moradia (LEFEBVRE, 2013). Portanto, as políticas públicas voltadas para a produção do *habitat* devem abranger além da construção da unidade habitacional em si, políticas mais integradas, contemplando em seus programas as interfaces com a cidade e o meio ambiente.

Assim, o Programa de Urbanização de Favelas é concebido de forma a integrar os aspectos sociais, urbanos e ambientais com o intuito de garantir aos mais pobres o acesso à moradia e o direito à cidade. Seu aprimoramento, ao longo das décadas, é fruto de um diálogo interdisciplinar entre os movimentos sociais, técnicos de órgãos públicos e pesquisadores de diversas especialidades e a população a ser contemplada. Nos últimos anos, o Programa ganhou força, expressão e recursos para ampliação da demanda a ser atendida, por meio do PAC-Urbanização de Favelas do Governo Federal (BRASIL, 2010).

Assentamentos informais, que ainda não haviam recebido dos órgãos públicos uma ação mais efetiva, foram selecionados pelos municípios para serem contemplados com os recursos do PAC. É inegável que essa seleção não foi realizada somente pelos técnicos dos órgãos públicos. A população organizada pressionou os governos para que seus núcleos recebessem uma intervenção. E essa pressão vem com uma lista de intenções para que a intervenção equacione os problemas da área, mantendo as famílias no local ou próximo a ele.

Muitos programas habitacionais, inclusive o Minha Casa, Minha Vida ainda malogram ao implantar conjuntos habitacionais em regiões periféricas da cidade, desprovidas de infraestrutura e serviços públicos (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015). A urbanização de favelas é uma oportunidade de manter os moradores em

locais que, ao longo do tempo, foram dotados de infraestrutura urbana. Contudo, essa é uma situação que não se aplica a todas as favelas existentes. As favelas mais antigas consolidaram-se e receberam alguma benfeitoria, entretanto, continuam recebendo novas famílias. Novas favelas ainda eclodem, só que em áreas cada vez mais periféricas, na maioria das vezes localizadas em áreas de proteção aos mananciais. Nesses casos, a intervenção adotada deverá ser a remoção, uma vez que não haverá a possibilidade de regularizar esses núcleos e atender a população no próprio local (CARDOSO, 2007b).

A capacidade limitada do poder público em propor soluções para a problemática socioambiental urbana faz com que a situação se torne cada vez mais complexa e de difícil solução. O aumento do número de favelas em áreas de proteção ambiental impacta diretamente no meio ambiente e na disponibilidade de recursos hídricos. A ausência de urbanização nesses assentamentos informais e de saneamento ambiental prejudica o meio ambiente e dificulta o acesso à moradia e o direito à cidade aos moradores dessas áreas. Todos esses fatores sobrecarregam as cidades, prejudicando a qualidade de vida de seus habitantes e de gerações futuras (MARICATO, 1996; 2011; 2013; FERREIRA, 2012).

As contradições existentes no processo de transformação urbana provenientes da crescente desigualdade e exclusão social, intensificados pelo capitalismo moderno e pela globalização mundial recaem, principalmente nos mais pobres (SILVA, 2012). De acordo com Silva (2012), o fenômeno de urbanização existente nas metrópoles é mais complexo do que nas décadas anteriores. Processos como a vulnerabilidade socioambiental e a segregação socioespacial estão cada vez mais evidentes e são agravados pelo aumento da violência, criminalidade e insegurança, mais frequente nas cidades a partir da década de 1980, que atinge a todos, entretanto, culpabiliza mais a população de baixa renda (MARICATO, 1996).

Ao analisar as experiências de urbanização de favelas, a pesquisa observou que políticas públicas integradas têm maiores chances de minimizar esses processos. Programas que capacitam os moradores, como a educação ambiental, possibilitam a sustentabilidade das intervenções e favorecem a redução das condições de insalubridade dos espaços comuns, como a deposição de resíduos sólidos em frente às moradias, calçadas e vias. Este é, inclusive, motivo de atrito entre moradores de assentamentos informais. Contudo, se não houver ações

efetivas de proteção e recuperação das áreas de proteção ambiental, com a implantação de usos de lazer, poderá haver novas ocupações nesses locais, invalidando todas as intervenções realizadas.

Ao relacionar os indicadores e parâmetros aplicados na pesquisa aos eixos de *replicabilidade*, *adequabilidade* e *sustentabilidade* propostos pelo LABHAB (1999), foi possível verificar quais ações propostas ou implantadas pelo poder público garantem a efetividade da urbanização realizada ou em andamento nas áreas estudadas, ou, por outro lado, prejudicam a eficácia do Programa.

Embora a urbanização possa melhorar as condições de habitabilidade com a substituição ou remoção de moradias e implantação de infraestrutura, as proposições precisam ser mais contundentes, ultrapassando o mínimo necessário e indo além, com a qualificação dos espaços urbanos, incluindo áreas de lazer e mobiliário urbano. Somente proporcionando um tratamento aos assentamentos informais similar ao que se oferece à cidade legal é que haverá sua integração à cidade e a redução dos processos de vulnerabilidade socioambiental e segregação socioespacial. No caso da Vila Torres, a ausência de áreas de lazer no assentamento e ao longo das margens do rio Belém prejudica a *sustentabilidade* das intervenções, uma vez que os espaços sem uso são transformados em depósitos de resíduos sólidos. Tal situação deixa as famílias vulneráveis a condições de insalubridade, prejudicando a qualidade de vida da população local.

A proposição de manter as famílias reassentadas no entorno, implantada na Vila Parolin, é um grande avanço na política habitacional do município, visto que cerca de 45% das moradias serão relocadas, ou seja, 667 moradias para o entorno e somente 49 serão remanejadas para o bairro Santa Cândida. Essa ação é fruto da resistência dos moradores que só aceitariam a urbanização se a população fosse mantida no local, mesmo com a pressão da vizinhança de alta renda. Sem dúvida, essa atuação deverá ser *replicada* a todas as demais intervenções do município e deverá ser incluída na política habitacional do município. Todavia, apesar do projeto de urbanização ser de alta qualidade, foi adotada uma tipologia padrão, ao invés de propor uma tipologia diferenciada, que, sem dúvida, iria qualificar ainda mais a intervenção.

Uma das questões bastante exploradas no estudo diz respeito à qualidade dos projetos habitacionais como forma de minimizar o processo de segregação socioespacial e melhorar a relação de pertencimento com o lugar. Todavia, o poder

público, apesar de inúmeras experiências positivas e da eficácia de bons projetos, alguns exemplificados na pesquisa, insiste em adotar tipologias padrão, replicadas à exaustão em diversos conjuntos habitacionais, tornando a paisagem urbana monótona, sem nenhuma preocupação estética. Essa também é uma forma de diferenciar os projetos voltados para habitação social, com a alegação de que não precisam ter qualidade. Ressalta-se que o custo-benefício de um bom projeto impactará não só na comunidade assistida, como também em toda a cidade. Esse também é um fator que não favorece a *sustentabilidade* da intervenção, uma vez que dificulta a integração das áreas informais ao restante da cidade, uma das principais diretrizes do Programa de Urbanização de Favelas.

O planejamento das intervenções deve considerar principalmente os custos financeiros para que não ocorram paralisações, o que pode ocasionar a inviabilidade de todas as ações realizadas até então. Neste caso, a elaboração do projeto deve contemplar o plano financeiro e de obras. Muitas obras podem ser prejudicadas por erros constituídos na etapa de projeto, que deverá ser criteriosamente elaborada, antevendo soluções para possíveis problemas. Todavia, devido à complexidade da intervenção em favelas, sempre é possível que ocorram contratempos durante sua realização. No entanto, não se exclui a necessidade de um planejamento inicial bastante criterioso para diminuir a possibilidade de inconvenientes no decorrer da obra de urbanização. A *sustentabilidade* da intervenção pode ser afetada, pois a paralisação das obras pode ocasionar a deterioração de todas as ações já implantadas. A urbanização da Vila Parolin, que apresenta uma proposta bastante completa e significativa, corre o risco de ver todo o trabalho implantado ser deteriorado, caso as obras não tenham continuidade.

A implantação de infraestrutura no mesmo padrão do restante do município, aplicada nas duas áreas de estudo, é favorável para os três eixos do LABHAB, porque é uma ação que deve ser replicada a todas as áreas informais do município e garante sua *sustentabilidade*, uma vez que a manutenção é executada pelas concessionárias de saneamento e energia, da mesma forma como é realizada no restante da cidade. Além disso, o atendimento às diretrizes municipais para a implantação do sistema viário possibilita a integração das áreas ao entorno e ao restante da cidade.

A participação popular com o envolvimento de toda a comunidade é um fator bastante relevante para o programa. Uma comunidade organizada incentiva e

pressiona o poder público a atuar em benefício de suas necessidades, além de colaborar com o poder público durante eventuais problemas no decorrer da intervenção. A resistência de moradores em ser relocados, por exemplo, pode prejudicar o andamento das obras. Na Vila Parolin, a atuação da Associação de Moradores é fundamental para pressionar o poder público a priorizar a continuidade das obras de urbanização. Contudo, a mobilização social não diz respeito somente à atuação local. Os movimentos de moradia são fundamentais para garantir que os instrumentos urbanísticos e fundiários sejam aplicados nas legislações urbanísticas dos municípios brasileiros.

Ainda que a aprovação do Estatuto da Cidade seja um grande avanço para as políticas de habitação social e desenvolvimento urbano e ambiental, sua aplicação é realizada de maneira muito paulatina. Instrumentos como as ZEIS são pouco utilizados, principalmente para garantir que zonas com infraestrutura urbana disponível e terrenos vagos sejam direcionadas para atender a populações de baixa renda. Os Setores Especiais de Interesse Social (SEHIS) no município de Curitiba, como são denominadas as ZEIS, foram demarcados, em sua maioria, na periferia da cidade, não favorecendo o acesso às regiões mais centrais às famílias de baixa renda. Entretanto, a demarcação do “Bolsão Parolin” como ZEIS foi uma exceção dentro dessa política de manter as classes mais pobres nas regiões distantes da cidade, visto que a regularização da Vila Parolin é viabilizada por esse instrumento, o que garante a permanência das famílias no local.

Políticas como a urbanização de favelas podem diminuir as desigualdades sociais e a exclusão social, minimizando processos como a vulnerabilidade socioambiental e a segregação socioespacial. Em certa medida, a urbanização em áreas vulneráveis pode diminuir também a violência e a criminalidade. Embora a violência tenha eclodido nas cidades em função do aumento do desemprego e da diminuição de renda das famílias, reflexo de uma sociedade desigual, proveniente de um capitalismo que beneficia poucos em detrimento de muitos, ações que qualifiquem o espaço urbano e melhorem a autoestima dos cidadãos podem amenizá-la.

Assim, compreende-se que a democratização das cidades e a justiça ambiental decorrem da garantia de que os mais pobres devem ter o direito de morar em locais consolidados e privilegiados da cidade, como qualquer outro cidadão.

## REFERÊNCIAS

ACSERALD, Henri. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: ACSELRAD, Henri (org). **A duração das cidades**. Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A. Col. Espaços do desenvolvimento, 2009.

\_\_\_\_\_. **Justiça ambiental e construção social do risco**. Revista Meio Ambiente e Desenvolvimento, n. 5, p. 49-60. Editora UFPR. Jan-jun 2002.

ALBUQUERQUE, Aline F. de. **A questão habitacional em Curitiba**: o enigma da “cidade-modelo”. São Paulo: USP, 2007. Dissertação de mestrado.

ALIER, Joan Martínez. **O ecologismo dos pobres**: conflitos ambientais e linguagens de valoração. Tradução Maurício Waldman. 2ª edição. 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2014.

AMORE, Caio Santo. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, M. Beatriz Cruz (orgs.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. 1ª edição. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

\_\_\_\_\_; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, M. Beatriz Cruz (orgs.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. 1ª edição. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ANTONUCCI, D.; KATO, R. G. V.; ZIONI S.; ALVIM, A. B. **UN-Habitat**: 3 décadas de atuação. Arqtextos. Ano 9, abr. de 2009. Acesso: 14/09/2015. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/09.107/56>

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. 2ª edição. 3ª reimpressão. São Paulo: Editora 34, 2013.

BERLATTO, Fábila. **Controle social perverso**: análise de uma política de segurança pública. Curitiba: UFPR, 2008. Dissertação de mestrado.

BIANCHINI, Fabiana aparecida. **Vila das Torres – Curitiba – PR**: Os espaços de representação e as relações de poder. UFPR, 2006. Dissertação de mestrado.

BOLETIM CASA ROMÁRIO MARTINS. **COHAB-CT**: 41 anos de planejamento e realizações. Curitiba, v. 30, n.133, Dez. 2006.

\_\_\_\_\_. **Parolin**: o bairro na história da cidade. v. 24 n. 121. Curitiba, nov. 1997.

BONDUKI, Nabil (org.). **Os pioneiros da habitação social no Brasil**: Volume 1. 1ª edição. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

\_\_\_\_\_. **Origens da habitação social no Brasil:** arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 6ª edição. São Paulo: Estação Liberdade, 2013.

\_\_\_\_\_. (org.). **Habitat:** as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

BRAKARZ, J. **Ciudades para todos:** la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios. Washington, D.C.: BID, 2002.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Urbanização de Favelas:** a experiência do PAC. Brasília: Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação, 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Manual de Instruções. Projetos Prioritários de Investimentos – PPI.** Intervenções em Favelas. Período 2007-2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana:** como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009 – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.977/ 2009**, de 7 de Julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

BRASIL. **Lei Federal no 11.124/ 2005**, de 16 de Junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS

BRASIL. **Estatuto da Cidade.** Lei Federal nº 10.257/ 2001, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. **Parcelamento do solo urbano.** Lei Federal nº 6766/1979, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de Outubro de 1988.

BUENO, Laura M. M. Parâmetros para urbanização de favelas: apresentação de resultados da pesquisa. In: ZENHA, Ros Mari; FREITAS, Carlos Geral Luz de (org.). **Habitação e meio ambiente:** abordagem integrada em empreendimentos de interesse social. São Paulo: IPT, 2002.

\_\_\_\_\_. **Projeto e favela:** metodologia para projetos de urbanização. São Paulo: USP, 2000. Tese de doutorado.



CALDEIRA, Teresa P. do Rio. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. 2ª edição. São Paulo: Editora 34; EDUSP, 2003.

CARDOSO, Adauto Lúcio; SILVEIRA, M<sup>a</sup> Cristina B. da. O plano diretor e a política de habitação. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

\_\_\_\_\_. **Urbanização de favelas no Brasil**: revendo a experiência e pensando os desafios. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belém, maio de 2007a.

\_\_\_\_\_. **Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas**. Cadernos Metrôpole 17. Pp. 219-240. 1º semestre de 2007b.

\_\_\_\_\_. **Trajetórias da questão ambiental urbana**: da Rio 92 às Agendas 21 locais. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n. 102, p. 51-69, jan./jun. 2002.

CARLOS, Ana Fani A. A prática espacial urbana como segregação e o “direito à cidade” como horizonte utópico. In: VASCONCELOS, P. A. V., CORRÊA, R. L., PINTAUDI, S. M. (orgs.). **A cidade contemporânea**: segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013.

CARRIÓN, Fernando. **Violencia urbana**: un asunto de ciudad. Revista Eure, Vol. XXXIV, Nº 103, pp. 111-130, diciembre 2008.

CARVALHO, André de Souza. **Vivendo às margens**: habitação de interesse social e o processo de segregação socioespacial em Curitiba. Florianópolis: UFSC, 2014. Dissertação de mestrado.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução Arlene Caetano. 6ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

COHAB-CT. **Companhia de Habitação Popular de Curitiba**. Disponível em <http://www.cohabct.com.br/> Acesso em: 02/08/2015.

\_\_\_\_\_; CURITIBA. **Projetos Prioritários de Investimentos – PPI. Intervenções em Favelas/ Saneamentos Integrados**. Projeto de Trabalho Técnico Social. Bacia do Rio Belém: Vila Parolin. Curitiba, Setembro de 2007.

\_\_\_\_\_; CURITIBA. **Comunidade em Cores**. Prefeitura, COHAB e Comunidade Juntas Revitalizando a Vila Torres. Apresentação fornecida pelos técnicos da COHAB-CT. s.d.

\_\_\_\_\_; CURITIBA. **Urbanização da Vila Parolin**. Apresentação fornecida pelos técnicos da COHAB-CT. s.d.

\_\_\_\_\_. **Programa de Regularização Fundiária e Urbanização de Favelas.** Vila Pinto II. Parecer Técnico. 1991.

COMEC. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba:** propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional. Curitiba, 2006. Disponível em [http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/PDI\\_2006.pdf](http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/PDI_2006.pdf) Acesso em: 01/11/2013.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A., SOUZA, M. L., SPOSITO, M. E. B. (orgs.). **A produção do espaço urbano:** agentes e processos, escalas e desafios. 1ª edição. 3ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2014.

CURITIBA; COHAB-CT; IPPUC. **Plano Municipal de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente.** 2007.

CURITIBA. **Lei Municipal nº 12.450/ 2007**, de 25 de Outubro de 2007. Institui como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) as áreas que especifica e dá outras providências – “Vila formosa” e “Bolsão Parolin”.

CURITIBA. **Lei Municipal no 8.841/ 1996**, de 14 de Maio de 1996. Denomina de Vila das Torres a área urbana que especifica e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Vila de Ofícios:** Moradia e trabalho para a população de baixa renda. Curitiba, 1995.

\_\_\_\_\_; IPPUC. **A Cidade que Queremos.** Regional Matriz. s.d. a

\_\_\_\_\_; IPPUC. **A Cidade que Queremos.** Regional Portão. s.d. b

DAVIS, M. **Planeta favela.** Tradução Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas:** evolução e impasses. São Paulo: USP, 2003. Tese de doutorado.

DESCHAMPS, Marley. **Estudo sobre a vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Curitiba.** Cadernos metrópole 19. p. 191-219. 1º sem. 2008.

\_\_\_\_\_. **Vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Curitiba.** Curitiba: UFPR, 2004. Tese de doutorado.

ELIAS, Norbert. **A sociedade dos indivíduos.** Organizado por Michael Schöter. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994.

FAGNANI, Eduardo. **A política social do governo Lula (2003-2010):** perspectiva histórica. SER Social, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.

FELDMAN, Sarah. **O primer congreso panamericano de la vivienda popular (1939) ao seminário de habitação e reforma urbana (1963):** Planejamento e

habitação na perspectiva da metrópole latino-americana. In: URBANA, V.6, nº 8, jun.2014 - Dossiê: Cidade e Habitação na América Latina - CIEC/UNICAMP. Acesso em: 04/08/2015. Disponível em: <http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/1718/pdf>

FERREIRA, João S. Withaker (coord.). **Produzir casas ou construir cidades?** Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

\_\_\_\_\_. **A cidade para poucos:** breve história da propriedade urbana no Brasil. In: Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, agosto de 2005.

\_\_\_\_\_. **Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas.** In: 5ª Conferência das Cidades, 2003. São Paulo: Câmara Federal; Ministério das Cidades, 2003.

FIRKOWSKI, Olga L. C. de F.; SILVA, M. N. da; NAGAMINE, L. Y.; MOURA, Rosa; DELGADO, P. R. Uma leitura do índice de Bem-estar Urbano na Região Metropolitana de Curitiba. In: FIRKOWSKI, Olga L. C. de F; MOURA, Rosa (orgs.). **Curitiba: transformações na ordem urbana.** 1ª edição. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014.

\_\_\_\_\_. Considerações sobre o grau de interação da Região Metropolitana de Curitiba na economia internacional e seus efeitos nas transformações socioespaciais. In: MOURA, Rosa; FIRKOWSKI, Olga L. C. F. (orgs). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba.** Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles: Observatório de Políticas Públicas Paraná; Curitiba: Letra Capital Editora, 2009.

FONSECA, M<sup>a</sup> de Lourdes P.; TAVARES, Helga C. A questão fundiária e a política habitacional no Brasil. In: DENALDI, Rosana (org.). **Planejamento habitacional:** notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. São Paulo: Annablume, 2013.

FORTUNATO, Rafaela A. **A sustentabilidade na habitação de interesse social:** estudos de caso em reassentamentos do Programa Minha Casa, Minha Vida no Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba - municípios de Curitiba e Fazenda Rio Grande. Curitiba: UFPR, 2014. Tese de doutorado.

FÓRUM DE REFORMA URBANA. **Tratado sobre a questão urbana:** por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis. Rio de Janeiro: n. esp., 1992. Acesso em: 15/09/15. Disponível em: [http://www.aspan.org.br/tratado\\_ongs/37-QUESTAO\\_URBANA.PDF](http://www.aspan.org.br/tratado_ongs/37-QUESTAO_URBANA.PDF)

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil.** Belo Horizonte, 2013. Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>. Acesso em 06/01/2016.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. Tradução Geraldo Gerson de Souza. 2ª edição. São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 2010.

GUIMARÃES, R. P.; FONTOURA, Y. S. dos R. da. **Rio + 20 ou Rio – 20**: Crônica de um fracasso anunciado. Revista Ambiente & Sociedade. São Paulo v. XV, n. 3. P. 19-39. Set-dez 2012.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. Tradução Jair Pinheiro. In: Lutas Sociais, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse do Censo Demográfico de 2010**. Acesso em: 02/08/2015. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/agsn/>

IBGE. **Aglomerados Subnormais**. Informações Territoriais. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000015164811202013480105748802.pdf>. Acesso em 02/08/2015.

IBGE. **Tendências demográficas**. Uma análise da população com base nos resultados dos censos demográficos 1940 e 2000. In: Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica nº 20. 2007. Acesso em: 02/08/2015. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tendencia\\_demografica/analise\\_populacao/1940\\_2000/comentarios.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tendencia_demografica/analise_populacao/1940_2000/comentarios.pdf)

IBGE. **As favelas do Distrito Federal e o Censo Demográfico de 1950**. Documentos Censitários. Série C, Número 9. Rio de Janeiro, 1953.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto moradia**. 2ª edição. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Assentamentos precários urbanos**: espaços da Região Metropolitana de Curitiba. Relatório II. Curitiba: IPARDES, 2010. Acesso em: 17/11/2015. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/>

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Texto para discussão**. Metodologia de aplicação de resultados: o caso das intervenções do PAC Urbanização de Favelas. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

IPPUC. **Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba**. Disponível em <http://www.ippuc.org.br/>. Acesso em 01/09/2015.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor de Curitiba**: habitação e habitação de interesse social. Análise de desempenho, 1970 a 2009. Coordenação de Maria Teresa Bonatto de Castro e Marília Isfer Ravanello. Curitiba: IPPUC, 2010.

\_\_\_\_\_. **Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social**. Síntese do Diagnóstico. Curitiba, 2008. Acesso em: 01/09/2015. Disponível em: <http://www.ippuc.org.br/>

\_\_\_\_\_. **Áreas de subabitação no Município de Curitiba.** Volume 1. Curitiba, Setembro/ Novembro, 1992.

JACOBI, Pedro. Impactos socioambientais urbanos: do risco à busca de sustentabilidade. In: MENDONÇA, Francisco. (Org). **Impactos socioambientais urbanos.** Curitiba: Editora da UFPR, 2010.

KASHIWAGI, Helena Midori. **O processo de percepção e apropriação do espaço nas comunidades marginais urbanas:** o caso da favela Parolin em Curitiba – PR. Curitiba: UFPR, 2004. Dissertação de mestrado.

KORNIN, Thaís; NAGAMINE, Líria Y.; ESTEVES, Cláudio J. de O; CARMO, Júlio C. B. Conflitos na construção da escala metropolitana de gestão: a experiência do Conselho Gestor dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba. In: FIRKOWSKI, Olga L. C. de F; MOURA, Rosa (orgs.). **Curitiba: transformações na ordem urbana.** 1ª edição. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014.

LABHAB - FAUUSP. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. **Metodologia consolidada para a elaboração de planos de ação habitacionais e urbanos para áreas em situação de risco pela exclusão sócio-econômica e a violência.** São Paulo: 2003.

\_\_\_\_\_. **Parâmetros técnicos para a urbanização de favelas.** Relatório final. São Paulo: 1999.

LAZAROTO, Adriane C. **Como ela é:** A Vila das Torres contada por seus moradores. Curitiba: Ed. Linguaruda, 2004.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** Tradução Rubens Eduardo Frias. 4ª reimpressão. São Paulo: Centauro, 2013.

LIRA, José Tavares C. de. **Mocambo e cidade:** regionalismo na arquitetura e ordenação do espaço habitado. São Paulo: USP, 1996. Tese de doutorado.

\_\_\_\_\_. A cidade em preto-e-branco e a cor local: A imagem do Recife através dos mocambos. In: SAMPAIO, Maria Ruth A. de (coord.) **Habitação e cidade.** São Paulo: FAU-USP, 1998. p. 83-100.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana.** Tradução Estela dos Santos Abreu. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

MAGALHÃES, Fernanda; VILLAROSA, Francesco di (orgs.). **Urbanização de favelas:** Lições aprendidas no Brasil. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2012.

MAGALHÃES, Marisa V.; MOURA, Rosa; CINTRA, Anael P. de U. A transição demográfica na Região Metropolitana de Curitiba. In: FIRKOWSKI, Olga L. C. de F; MOURA, Rosa (orgs.). **Curitiba: transformações na ordem urbana**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2003.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. 7ª edição. Petrópolis: Vozes, 2013.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. **Política habitacional no Regime Militar**: do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.

MARTINS JURAS, Ilídia da A. G. **Rio + 10**. O plano de ação de Joanesburgo. Relatório Especial. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

MENDONÇA, Francisco. **Riscos, vulnerabilidade e abordagem socioambiental urbana**: uma reflexão a partir da RMC e de Curitiba. Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 10, p. 139-148. Editora UFPR. jul./dez. 2004a.

\_\_\_\_\_. Abordagem interdisciplinar da problemática ambiental urbano-metropolitana: esboço metodológico da experiência do doutorado em MA&D da UFPR sobre a RMC – Região Metropolitana de Curitiba. In: MENDONÇA, Francisco (org.). **Cidade, desenvolvimento e meio ambiente**: a abordagem interdisciplinar de problemáticas socioambientais urbanas de Curitiba e Região Metropolitana. Curitiba, Editora UFPR, 2004b. p. 11-29.

MOURA, Rosa; DELGADO, Paulo R.; CINTRA, Anael P. de U. A metrópole de Curitiba na rede urbana brasileira e sua configuração interna. In: FIRKOWSKI, Olga L. C. de F; MOURA, Rosa (orgs.). **Curitiba: transformações na ordem urbana**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014.

\_\_\_\_\_. (org.). Institucionalização e posição da Região Metropolitana de Curitiba no contexto Metropolitano Nacional. In: MOURA, Rosa; RODRIGUES, Ana Lúcia. **Como andam Curitiba e Maringá**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

OBSERVATÓRIO DA HABITAÇÃO. Disponível em <http://www.mppr.mp.br/>. Acesso em 21/12/2015.

PEREIRA, Gislene; SILVA, Madianita Nunes da. Dinâmica imobiliária na Região Metropolitana de Curitiba: O mercado formal e informal e a estruturação da metrópole. In: MOURA, Rosa; FIRKOWSKI, Olga L. C. F. (orgs). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Letra Capital Editora, 2009.

PIERRI, Naína. Historia del concepto del desarrollo sustentable. In: FOLADORI, Guillermo; PIERRI, Naína (coords.). **¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable**. Primera edición. México: Universidad Autónoma de Zacatecas, 2005. p. 27-82.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. 1ª edição. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PNUD; IPEA; FJP. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2013. Acesso em 01/ 09/ 2015. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>

PORTO-GONÇALVES, C. W. **El desafío ambiental**. 1ª ed. México: PNUMA, 2006.

PULHEZ, Magaly Marques. **Fronteiras da desordem**: saber e ofício nas experiências de Hélio Oiticica no Morro da Mangueira e de Carlos Nelson Ferreira dos Santos em Brás de Pina. In: Revista IEB. No 47. Setembro de 2008.

RODRIGUES, Arlete M. A matriz discursiva sobre o “meio ambiente”: produção do espaço urbano – agentes, escalas, conflitos. In: CARLOS, A. F. A., SOUZA, M. L., SPOSITO, M. E. B. (orgs.). **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. 1ª edição. 3ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2014.

\_\_\_\_\_. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto, 2001.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**. Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 3ª edição. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2013.

\_\_\_\_\_; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. **Solo urbano e habitação de interesse social**: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. Revista de Direito da ADVOCEF, Ano VII, Nº 13. Nov 2011. p. 123-158.

\_\_\_\_\_; SAULE JÚNIOR, Nelson. Habitat II. Assentamentos humanos como tema global. In: BONDUKI, Nabil (org.). **Habitat**: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996. p. 13-17.

SACHS, I. **Desenvolvimento incluyente, sustentado, sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SAYAD, Abdelmalek. Uma família deslocada. In: BOURDIEAU, Pierre (coord.). **A miséria do mundo**. 7ª edição. Vários tradutores. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

SAMORA, Patrícia Rodrigues. **Projeto de habitação em favelas**: especificidades e parâmetros de qualidade. São Paulo, USP, 2009. Tese de doutorado.

SAMPAIO, Maria Ruth A. de. A vida na favela. In: SAMPAIO, Maria Ruth A. de (coord.) **Habitação e cidade**. São Paulo: FAU-USP, 1998. p. 123-146.

SANTANA, Maria C. R. T. **Segregação espacial urbana e o papel do poder público na sua reiteração ou redução**: o projeto de urbanização da Vila Parolin em Curitiba. Curitiba: PUC-PR, 2011. Dissertação de mestrado.

SANTOS, C. Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para Discussão nº 654. Brasília: IPEA, 1999.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 5ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Acesso em 19/01/2016. Disponível em <http://www.polis.org.br/uploads/750/750.pdf>

SILVA, Madianita N. da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba**. Curitiba: UFPR, 2012. Tese de doutorado.

SMOLKA, Martin O. **Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina**: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Maryland: Lincoln Institute of Land Policy. 2013.

SOUSA, José Nilton de. **A exclusão pela urbanização**: favela, governo e conflito na cidade do Rio de Janeiro. In: Geographia. Ano V. No 10, 2003.

SPOSITO, Mª Encarnação B. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, A. F. A., SOUZA, M. L., SPOSITO, M. E. B. (orgs.). **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. 1ª edição. 3ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2014.

\_\_\_\_\_. Segregação socioespacial e centralidade urbana. In: VASCONCELOS, P. A. V., CORRÊA, R. L., PINTAUDI, S. M. (orgs.) **A cidade contemporânea**: segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013.

THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT. **Declaration of the united nations conference on the human environment**. Stockholm, 1972. Disponível em: <http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=97&articleid=1503>

TONELLA, Celene. **Duas décadas de ocupações urbanas em Curitiba**. Quais são as opções de moradia para os trabalhadores pobres, afinal? Caderno Metrôpoles, São Paulo, v. 12, n. 23, pp. 239-262, jan/jun 2010.



VALLADARES, Licia do Prado. **A invenção da favela:** do mito de origem a favela.com. 5ª reimpressão. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

\_\_\_\_\_. **A gênese da favela carioca.** A produção anterior às ciências sociais. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol 15. nº 44. Outubro de 2000.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 1998.

\_\_\_\_\_. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.** São Paulo: Global Editora, 1986.

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Tradução Daniel Grassi. 2ª edição. Porto Alegre: Bookman, 2001.